



Guía

Promotoras para la prevención de la violencia

Programa de Trabajo con Promotoras para la
Prevención de la Violencia con enfoque de género.

2012

Material de Apoyo



PROGRAMA DE APOYO A INSTANCIAS DE MUJERES EN LA ENTIDADES FEDERATIVAS PAIMEF 2012

"Este programa es público ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social"

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

Ana María León Miravalles

Titular del Instituto Nacional de Desarrollo Social

Mtra. Lidia Pérez Abdó

Subdirectora de Seguimiento de Género en la Política Social y Coordinadora de la Región Sur PAIMEF

INSTITUTO VERACRUZANO DE LAS MUJERES

Edda Arrez Rebolledo

Directora General del Instituto Veracruzano de las Mujeres

Revisión:

Mtra. Micaela Beatriz Méndez Bolaina

Investigadora:

Mtra. Kenya Durán López

Coordinadora General del Proyecto:

Mtra. Lirio Anely Cruz Espino

Esta es una guía que se realizó con la perspectiva de la responsable de la meta y la investigadora, así como con la revisión, diseño e impresión de la coordinadora del Instituto Veracruzano de las Mujeres y con el apoyo de los recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas PAIMEF 2012, perteneciente al Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Dicho material está dirigido a la formación con perspectiva de género de las Promotoras para la Prevención de la Violencia en el Estado de Veracruz.

PAIMEF 2012

ÍNDICE

Introducción

Capítulo 1.
Salud Sexual y Reproductiva.

7

Capítulo 2.
Empoderamiento económico de las mujeres como
alternativa de prevención de la violencia.

29

Capítulo 3.
Participación en la toma de decisiones y construcción
colectiva de una agenda local para la prevención de la
violencia.

50

Introducción

El Instituto Veracruzano de las Mujeres, en el marco de la implementación del Programa de Apoyo a las Instancias de las Mujeres de las Entidades Federativas, PAIMEF 2012, desarrolla el proyecto: Programa de Trabajo con Promotoras para la Prevención de la Violencia con Enfoque de Género.

En general, la condición de subordinación y desigualdad de las mujeres han impedido su concientización y participación en relación a la vida social, económica y política. Así, la inclusión de las mujeres y sus necesidades prácticas y estratégicas han sido tradicionalmente obviadas de la planificación nacional, estatal y municipal.

La importancia de la construcción de la ciudadanía de las mujeres radica en que posibilita el ejercicio de todos los Derechos Humanos, lo que incide directamente en la calidad de vida de las mujeres, los hombres y el desarrollo general de un país. Ya que la ciudadanía de las mujeres no es reconocida plenamente, ni es ejercida en su totalidad, hay que generar un proceso continuo de exigibilidad tanto de derechos formales como de políticas públicas.

El Instituto Veracruzano de las Mujeres ha puesto en marcha acciones con las Promotoras para la Prevención de la Violencia en contextos urbanos e indígenas, donde han participado cada año en estrategias educativas diseñadas específicamente para crear competencias y fortalecer sus capacidades, individuales y grupales. En la actualidad, se requiere la inserción en otros espacios municipales para visualizarlas como un proceso colectivo que tenga un mayor impacto como promotoras de los Derechos Humanos de las Mujeres.

Este proyecto busca obtener información diferenciada con las promotoras para la prevención de la violencia contra las mujeres en sus comunidades. Ante esta inferencia imprescindible de la situación de la violencia contra las mujeres, es conveniente contar con un diagnóstico situacional participativo, a través de la información que proporcionen las promotoras en sus diferentes contextos sobre cómo perciben la violencia en su comunidad y cómo se perciben ellas como promotoras para la prevención de la violencia de género, cómo han participado las promotoras de continuidad en la difusión de los derechos de las mujeres, qué dificultades han tenido en su comunidad y ante las autoridades, cómo han dado su información, cómo han participado en redes y qué beneficios han tenido, entre otras que surjan en ese momento. Por consiguiente, la intencionalidad es ir acrecentando las acciones de beneficio conjunto, identificar las mejores estrategias dando un sustento al diagnóstico, lo que hará más accesible la labor de ir construyendo en esta línea de acción una estructura social con un programa de trabajo específico con las mujeres promotoras para la prevención de la violencia de género para que sus derechos caminen por el proceso de transición a la ciudadanía.

Las acciones que se llevan a cabo para realizar dicho objetivo, se concretan en un ciclo de capacitación y formación dirigido a mujeres; la presente guía, ha sido integrado como una herramienta de apoyo, que complementa el proceso de capacitación del primer manual denominado Promotoras Legales para la prevención y atención integral de la violencia de género, donde las participantes podrán ampliar o consultar los contenidos abordados en el curso.

Metodología

El curso es de carácter presencial y vivencial, los temas son abordados de manera independiente y/o secuencial e incluye actividades a realizar de manera grupal. Las sesiones están organizadas por contenidos temáticos, consisten en: Tema 1. Salud sexual y reproductiva, Tema 2. Empoderamiento económico de las mujeres como alternativa de prevención de la violencia, y Tema 3. Participación en la toma de decisiones y construcción colectiva de una Agenda local para la prevención de la violencia.

La Evaluación del Curso consiste en el uso de técnicas participativas por medio de preguntas generadoras que faciliten la comunicación, motivación, interés, hacer reflexiones y obtener retroalimentación para realizar un ejercicio exploratorio sobre las necesidades emergentes de las mujeres en sus regiones, enmarcadas en la situación estatal.

Capítulo 1.

Salud Sexual y Reproductiva.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE
DELITOS RELACIONADOS CON ACTOS DE
VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL PAÍS**



PSICOLOGÍA Y GÉNERO EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Nivel Avanzado

EL FACTOR SALUD EN EL ÁMBITO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Estereotipos de género y salud reproductiva

Autora: Mtra. Diana García Ordoñez

MANUAL PARA EL ALUMNADO

INTRODUCCIÓN

Por razones fundamentalmente culturales, las mujeres se han visto limitadas en el ejercicio de sus derechos. Las estadísticas y estudios realizados por expertas muestran el grave impacto que estas limitaciones tienen en varios ámbitos de su vida. La salud es uno de los más vulnerables¹.

La sexualidad y en particular la sexualidad femenina, condensan una serie de mitos y prejuicios que se reflejan en la salud sexual y la salud reproductiva de las mujeres. El ejercicio de sus derechos y la apertura para la generación de mayores servicios en salud contradicen un discurso estereotipado de lo que se espera y se busca en las mujeres.

A partir de la creación de la categoría de género se han derivado conceptos que permiten profundizar en las condiciones de las mujeres e identificar formas para revertir las inequidades.

El estudio de los estereotipos de género nos da la oportunidad de identificar el marco del “deber ser” en función del sistema de género. A partir de esto, analizar y reflexionar los sucesos y ámbitos que hay que transformar será una tarea más clara.

En los parámetros internacionales de desarrollo, un índice claro de bienestar y de calidad de vida de los habitantes de un país es el número de muertes maternas anuales, es decir las muertes por el embarazo, parto y puerperio, pues representa la profunda desigualdad social.

En los países con un nivel económico y social altamente elevado, las muertes asociadas con el embarazo están prácticamente erradicadas como un problema de salud pública. Esto representa poblaciones con acceso a condiciones de vida adecuadas y a servicios de salud con calidad.

OBJETIVO

Analizar los elementos que fomentan los estereotipos de género que inciden en la salud reproductiva.

¹ Amnistía Internacional, Está en nuestras manos, no más violencia contra las mujeres, Madrid, España, EDAI, 2004, pp. 65-75.

1. ESTEREOTIPOS DE GÉNERO

Si bien nuestro principal interés radica en abordar los estereotipos de género, esto no es posible sin revisar previamente el conjunto de conceptos que emanan de la teoría de género.

1.1. Teoría de género

La categoría de género, es una propuesta de los movimientos feministas surgida en los años setenta². Esta teoría busca explicar la desigualdad social en función del sexo; es una mirada a la realidad que explica cómo se construyen las nociones de lo “masculino” y lo “femenino”, cuánto poder se asigna y finalmente cómo se institucionaliza la asimetría de ese poder. Con ello se identifica un sistema de géneros como un sistema de poder alrededor de las potencialidades y capacidades de los cuerpos humanos. La primera mirada a las relaciones entre personas sexuadas nos remite a la organización social del género.

Hablar del origen de los sistemas de género es entrar en terrenos difíciles, pues hasta ahora no hay hipótesis contundentes³, sin embargo sí sabemos que cuando la organización social de la humanidad se complejizó, las diferencias entre los sexos se transformaron en códigos de comportamiento, que derivaron primero en mandatos sociales y luego en mandatos jurídicos, atribuyendo conductas exclusivas y una valoración diferenciada a cada conjunto de actividades asignadas a cada sexo. Los análisis del sistema de género explican que si bien hay diferencias biológicas entre hombres y mujeres, estas diferencias se convierten en inequidades sociales que olvidan su carácter cultural para devolverlo a lo biológico y hacerlo pasar por algo “natural”.

Esta diferenciación en las conductas esperadas para cada sexo opera preferentemente en algunos escenarios sociales denominados ámbitos de interacción de género. Es decir, encontramos que para satisfacer sus necesidades y resolver sus problemas cada sociedad ha ordenado formas particulares de interacción entre mujeres y hombres.

Así encontramos espacios en donde se espera la participación casi exclusiva de mujeres y en otros la participación casi exclusiva de los hombres. Este ordenamiento refuerza constantemente la creencia de que existen tareas, responsabilidades, actitudes, aptitudes y habilidades propias de cada sexo⁴.

² Barbieri, T. *Sobre la Categoría de género: Una introducción Teórico-Metodológica*,

³ La hipótesis más validada apunta a que la organización social de género tuvo su origen en la primitiva división sexual del trabajo, en donde a la mujer, dada su función biológica reproductiva y el interés fundamental de la conservación de la especie humana, se le ubica en el ámbito privado o doméstico, surgiendo así un impedimento para su participación política y social; en tanto que al hombre, le fue permitido desarrollarse en el ámbito público y se le excluyó de los demás ámbitos. Las condiciones que hicieron prevalecer la división sexual del trabajo generaron mitos opuestos a la esencial igualdad de hombres y mujeres; los colocaron en opuestos excluyentes, que exacerbaban las diferencias biológicas y crearon las diferencias del género. Los opuestos excluyentes fueron además antagónicos, generando los lugares comunes en donde la mujer está subordinada al hombre.

⁴ Proyecto Proequidad, Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres, Imprepak, Santafé de Bogotá, Colombia, enero de 1995, pp. 16-18.

Ámbitos de interacción del género

Reproductivo.- Comprende todas las interacciones que un grupo realiza en el seno de la familia para garantizar la supervivencia de la especie y la recuperación del potencial de trabajo de las y los integrantes. Incluye actividades como la crianza y la alimentación, el cuidado de la salud, el apoyo afectivo, el descanso y la recreación.

Comunitario.- Son las interacciones que realiza un grupo dirigidas a mantener las condiciones básicas de funcionamiento y bienestar social. Son las actividades colectivas que procuran la obtención de servicios y se presentan como extensión de las necesidades básicas de las familias.

Productivo.- Son todas las interacciones que realiza un grupo con el propósito de transformar la naturaleza y producir bienes y servicios para el consumo y el intercambio. En general son todas las actividades que se denominan trabajo y que a cambio reciben una retribución en dinero o especie.

Político.- Son todas las interacciones que el grupo realiza para decidir colectivamente sobre los aspectos productivos, pero sobre todo para invertir los excedentes de la producción. Son interacciones que proporcionan mucho status en el grupo pues permite adquirir y manejar poder simbólico. Incluye todas las actividades ejecutadas en los niveles directivos o de representación.

Aunque las actividades asignadas a mujeres y hombres varían de un subgrupo a otro se puede afirmar que existen tendencias generales de asignación, por ejemplo, en nuestra sociedad el ámbito reproductivo y comunitario es prácticamente asignado a las mujeres y el político y productivo a los hombres. La aseveración se comprueba al revisar las actividades que realizan en general hombres y mujeres cotidianamente.

La interacción cotidiana de los sexos en los ámbitos de interacción asignados genera una sensación de naturalidad y permanencia que denominamos lógica de género. Sin reflexión, la lógica de género nos hace creer que las mujeres por naturaleza están destinadas a los ámbitos privados y que un representante de una organización social debe ser hombre. Se actúa en la lógica de género, cuando respondemos a las creencias de lo masculino y lo femenino.

La lógica de género implica un criterio, basado en creencias sin fundamento. No hay argumentos para sostener que las mujeres no pueden incursionar en los ámbitos tradicionalmente masculinos y viceversa.

Sobre la lógica de género, no puede quitarse el dedo del renglón, porque no es una lógica inocente; inherente subsiste una calificación a éste orden, en donde cada actividad es valorada de forma diferente y más precisamente, se consideran con mayor valía y con mayor importancia los supuestos ámbitos masculinos sobre los supuestos ámbitos femeninos y por lo tanto, se otorga mayor valor e importancia a las actividades que realizan los hombres que las que realizan las mujeres.

Esto es fundamental para entender por qué las políticas de salud y el avance científico en el

ámbito de la reproducción se encuentran en rezago frente a otras esferas como los malestares cardíacos, por poner un ejemplo. Es como también se explica la invisibilización del trabajo doméstico, del problema de salud que representan las dobles y triples jornadas de trabajo que las mujeres asumen, así se invisibiliza la violencia intrafamiliar, todo ello avalado en una lógica que nos dicta que son cosas de menor importancia, cosas que pueden posponerse ante los problemas políticos y económicos.

Es decir, que de forma implícita y/o explícita es que la parte de la problemática social que se desarrolla en los ámbitos atribuidos a las mujeres no tiene importancia. Recordemos ahora que históricamente la reproducción es uno de los emblemas de la feminidad.

El sistema de género se sostiene sobre un conjunto de estereotipos y roles asignados. Ellos son los encargados de reglamentar y condicionar las conductas sociales, a fin de garantizar que las tareas que devienen de cada ámbito de interacción se cumplan. Los roles de género son pues imágenes precisas que muestran las conductas exigidas a hombres y mujeres en las que podemos verificar nuevamente una valoración diferenciada e inequitativa⁵.

El rol de género, debe entenderse como el papel diferenciado que hombres y mujeres, están llamados a desempeñar en la sociedad. En nuestra sociedad se espera que los hombres se ocupen de generar riqueza, que tengan la dirección y se ocupen de los espacios públicos. Por el contrario, se espera de las mujeres que se encarguen de la distribución de la riqueza, que acaten u obedezcan, y que se ocupen de los espacios privados. En éste planteamiento se encuentra el sustento que justifica la dicotomía que genera la doble moral.

Hablamos de moral porque estos roles se encarnan en valores sociales, es decir, un individuo será considerado socialmente valioso en la medida en que cumpla con las expectativas de su rol. De igual forma la desviación del rol entrañará el castigo social.

Desde la doble moral podemos explicar por ejemplo, cómo la conducta de iniciativa sexual, es calificada como buena (natural) o como mala (anormal) dependiendo del sexo de cada persona. También podemos encontrar una calificación distinta dependiendo si se es hombre o mujer en torno al buen ejercicio de la crianza en aspectos como tener un trabajo en donde se viaja constantemente, tener mayor ingreso económico que la pareja, decidir no tener pareja o descendencia, etcétera.

Es preciso comprender, que superada la preocupación por la supervivencia de la especie humana y habiéndose comprobado que esencialmente hombres y mujeres son iguales, no hay razón para postergar la flexibilización de los roles de género ni la necesaria revisión crítica de la

⁵ John Money, antropólogo que estudiaba comportamientos diferenciados de hombres y mujeres en determinadas comunidades, necesitó recurrir a una categoría distinta a la de “sexo biológico” para entender cómo el mismo sexo biológico, en este caso las mujeres, podían hacer tareas de mayor o menor valoración, de mayor o menor adscripción a ellas en una determinada sociedad y no adscritas a ellas, sino al otro sexo, en otra sociedad, y que esas tareas, cobrasen distinto valor dependiendo de qué sexo las realizara. Descubrió que esas tareas estaban, por lo tanto, adscritas a roles que desempeñan los hombres y las mujeres. Con esto se puso en circulación el concepto de roles de género para aludir a un conjunto de conductas atribuidas a hombres y mujeres, a componentes ya no biológicos, sino culturales. En este sentido, el género fue una categoría útil a la Antropología para poder moverse en el plano de la construcción cultural. En esta misma línea, entre 1930 y 1950 las antropólogas Ruth Benedict y Margaret Mead, a través del estudio de los comportamientos sexuales de infantes y adolescentes en comunidades amerindias de América del Norte, establecieron la subordinación de los factores biológicos a los factores o construcciones culturales. En esta época los y las investigadoras planteaban la diferencia fundamental en términos de roles. Coordinadora de la mujer, Centro de Formación en género y desarrollo, *Otro modo de ser y hacer, Sistematización conceptual y metodológica de formación en género y desarrollo*.

organización social de género.

Además de las razones éticas, existen otras razones sustantivas: el sostenimiento a ultranza de la organización social del género y de los roles de género genera costos sociales importantes. Algunos de estos costos se analizan más adelante.

Construcción de la identidad genérica

En principio y en términos generales, puede decirse que sexo⁶ (hembra o macho), es distinto a género (femenino o masculino). El sexo es determinación biológica⁷ y el género es construcción social susceptible de transformarse⁸.

Puede decirse entonces, que la diferencia biológica entre hembra y machos se encuentra en su función complementaria ante la reproducción, definida anatómica y fisiológicamente.

Sin negar un posible peso de la genética en el comportamiento humano, es evidente que las diferencias entre hombres y mujeres surgen muy temprano, cuando inicia su interacción con el entorno social y cultural.

Los estudiosos han determinado que hombres y mujeres empiezan a ser tratados desde el hecho biológico del nacimiento, ya de por sí cargado de un simbolismo que nos refiere al surgimiento de un nuevo ser que desprendido del vientre materno hay que “enseñar cómo ser”. El momento que marca el arranque de una educación diferenciada se denomina “asignación del género”.

La asignación del género, es un evento externo, habitualmente determinado por un médico/a o partera quien determina ante la familia (la primera institución de socialización) el sexo del neonato. Se trata de un momento fundante de la identidad.

El trato diferenciado se encargará de inculcar los valores y creencias que delimitarán los atributos y las aspiraciones sociales de cada sexo que se regulara mediante castigos y prohibiciones explícitas e implícitas en la vida cotidiana.

De la vertiente de conocimiento que aporta la psicología, encontramos datos que señalan una separación entre el sexo biológico y la experiencia femenina o masculina, que se verifica entre los 2 y 3 años de edad de cada individuo y que se remite a la adquisición del lenguaje. Hay una diferencia entre nacer hembra o macho y sentirse, saberse y comportarse como tal⁹. Esta

⁶ El hecho de que en la definición de sexo hay que considerar aspectos como la genética, las hormonas, las gónadas, el factor funcional de genitales externos e internos entre otros, surge del avance de las ciencias biológicas en la últimas décadas y tiene una importancia trascendental: nos ha abierto a la posibilidad a los intersexos. La comprensión de que no existen seres biológicamente hombres o mujeres en un cien por ciento. Todos y todas somos una gradación de los sexos.

⁷ Existe un debate álgido en círculos científicos sobre otros elementos que no se han agrupado todavía ni como sexo, ni como género, tales como la preferencia sexual y algunas especializaciones en percepciones psicosenoriales comunes a individuos del mismo sexo, que parecen estar en medio de lo biológico y lo social. Los datos que provienen de la investigación no son concluyentes en ninguno de los sentidos.

⁸ CONMUJER, 1999, p.21

⁹ Robert Stoller, en 1968, analizando el fenómeno de la transexualidad encontró, en sus experimentos, hombres biológicamente varones, pero que tenían identidad y sentimientos de ser mujeres. Esto lo llevó a plantearse la necesidad de separar lo estrictamente biológico, de lo que son las sensaciones y sentimientos intrapsíquicos, que hacían que un cuerpo de varón tuviera una identidad de mujer. Para diferenciarse del concepto de rol de género, introdujo el concepto de identidad de género, en términos de cómo se siente un sujeto en un cuerpo que no corresponde con su identidad biológica.

información permitió avanzar hacia el concepto de identidad de género, que se entiende como la experiencia de vivirse como hombre o mujer social, independientemente del sexo biológico que se tiene.

Finalmente alrededor de los 5 años de edad, relacionado con la adquisición del pensamiento abstracto, cada individuo asumirá individualmente su rol de género, facilitado por una normatividad institucional muy rigurosa que se presentan como convencionalismos y valores sociales, que se multiplican mediante procesos de socialización o aprendizaje.

Aunque en principio, en toda institución se realiza este proceso, hemos identificado las que tienen un peso fundamental en la reproducción de los roles de género. Las instituciones incluso validadas para la transmisión de estos esquemas son primordialmente la familia tradicional, la escuela, la iglesia y los aparatos jurídicos.

Las instituciones conforman un sistema subliminal que nos prepara para asumir los comportamientos propios del rol de género asignado, sin que para ello se establezca una relación con las capacidades y habilidades reales de cada persona.

1.2. Estereotipos de género

La asignación de género, los roles y la lógica de género dan como resultado los estereotipos de género. De esta forma se presentan como verdaderas barreras condicionantes para el desarrollo de las capacidades de mujeres y hombres, limitándolas/os a las actividades acordes con su género. Solamente los individuos prefigurados así, serán “aceptados” por un entorno propio de la organización social del género.

Los modelos tradicionales para la identidad masculina y femenina representan así un horizonte cultural del que difícilmente podemos sustraernos. Por ejemplo, los hombres tienen un mandato de fuerza y control, al ejercerlo se asumen como hombres. Para las mujeres el mandato central o modelo tradicional es la maternidad. Más allá de la maternidad real, las mujeres lo son de manera simbólica "cuidando a los otros".

El siguiente diagrama, sintetiza lo que de manera tradicional se espera de ser mujer y hombre.

Estereotipo de mujer

Ser para los otros

Estereotipo de hombre

Ser para sí mismo

Nuevamente encontramos en este diagrama el criterio que califica de manera diferenciada la autonomía emocional y económica, dependiendo del sexo que se tiene. Se aclara también la importancia de proponer transformaciones que posicionen a las mujeres como sujetos, como personas que se han apropiado de su cuerpo, que se visibilizan sus necesidades específicas y se generan acciones para lograr la equidad.

Una parte importante de los estereotipos de género son los atributos que se designan socialmente para hombres y mujeres. El estereotipo de género se construye a través de una delimitación de los atributos o características que cada sexo debe desarrollar. En lo cotidiano, los atributos de género, conforman una lista de permisos expresos para cada sexo. Esto representa

una mutilación final a las personas porque coartan definitivamente la posibilidad de desarrollar el potencial personal de las y los individuos.

En su totalidad los atributos nos hablan de características y potenciales humanos, pero en nuestra sociedad son justo los que dan forma a los estereotipos de género colocándolos como etiquetas propias a cada sexo.

Convencer y habilitar a cada individuo de la sociedad para que se acople a su rol de género, implica una labor inmensa que es guiada por los estereotipos genéricos, definidos como un símbolo materializado que entraña un valor “el deber ser para cada sexo”.

Accedemos al deber ser que entrañan los estereotipos genéricos cada día de nuestras vidas, al relacionarnos en los espacios institucionales. Aquí encontramos propuestas concretas sobre cómo deben ser las niñas, las mujeres, las y los estudiantes, las y los jóvenes, los hombres. Qué está permitido hacer con su cuerpo y qué cosas les están vedadas.

Estos mandatos se presentan como una generalización aprendida que condiciona el desarrollo humano. En términos generales el estereotipo genérico tradicional entraña:

Estereotipo femenino

- Ternura
- Dependencia
- Sumisión
- Obediencia
- Torpeza

Estereotipo masculino

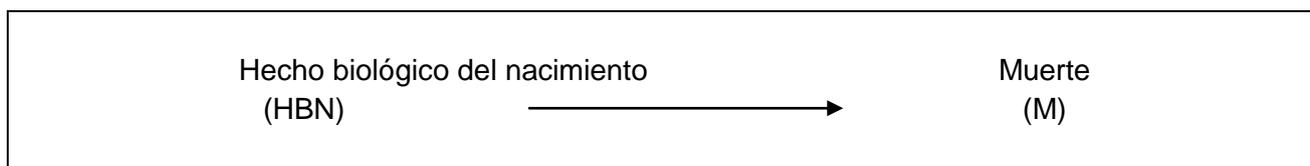
- Agresión
- Independencia
- Dominación
- Rebeldía
- Asertividad

Avaladas por los mensajes subliminales o expresos, las comparaciones, mediante normas, códigos de honor, se logra la uniformidad de las y los individuos.

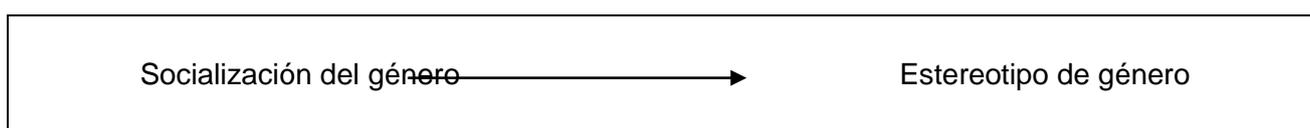
Las imágenes que abarcan los estereotipos de género son de lo más variadas y se ocupan de la imagen física, de la complexión corporal, de la orientación vocacional, de los patrones de consumo, de los sueños y los deseos más íntimos de las personas.

En su conjunto, los estereotipos de género plantean un esquema articulado que sustentan el deber ser de hombres y mujeres de la siguiente manera:

1. El ser humano tiene una dimensión biológica determinada por su nacimiento y su muerte.



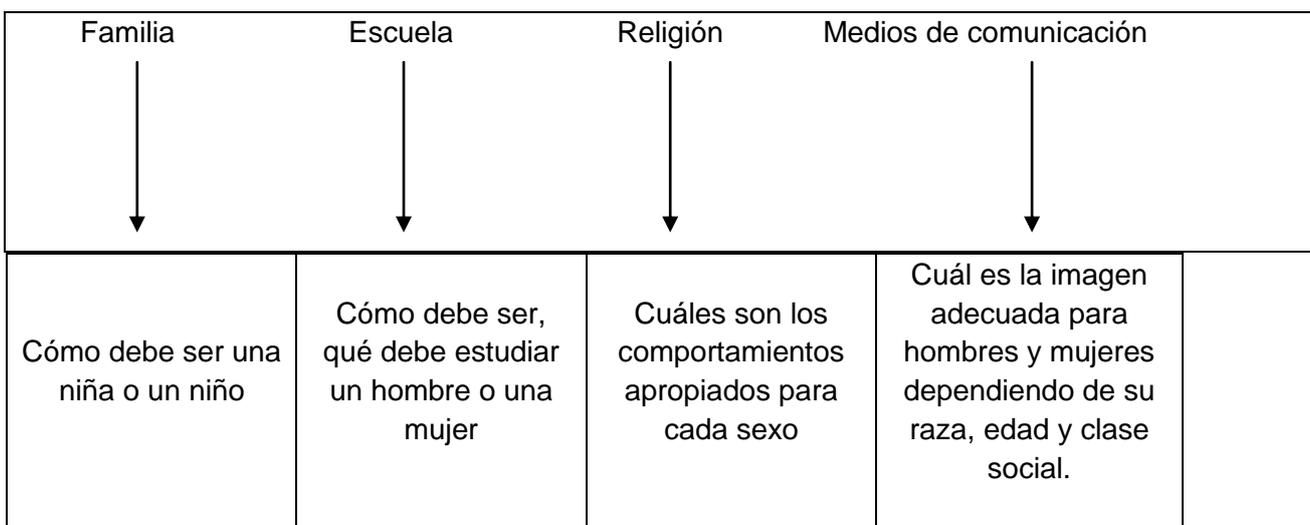
2. Paralelo a la vida biológica humana corre una línea de socialización, cuyo objetivo es el de construir un individuo que responda a una organización social del género a través de su rol asignado y del estereotipo de género.



3. Garantizar que las personas asuman el estereotipo de género asignado depende de que: introyecte una identidad de género según su sexo y desarrolle conductas y habilidades que le permitan desempeñar su rol de género.

El estereotipo deber orientar a cada individuo en los atributos o conductas que debemos practicar dependiendo del sexo que tenemos.

4. A las personas se les muestran estereotipos de género en todas las instituciones, quienes son las encargadas de socializarlo a lo largo de su vida.



5. El esquema nos dice entonces que un ser humano está constantemente en socialización para adquirir/“aprender” los estereotipos de género, que le permitan cumplir las expectativas.

Hombres y mujeres vivimos en sociedad, es justo aquí donde cada uno de los conceptos analizados adquieren sentido y conforman un modelo de explicación de la construcción diferenciada de mujeres y hombres. Una construcción que deviene en inequidad, es decir, en

situaciones en donde la diferencia se valora negativamente. En este sentido la inequidad entre mujeres y hombres no es un problema casual: es el resultado de la enseñanza cultural y de una práctica de realidad social que puede y debe ser transformada. Este proceso impacta fuertemente en la calidad de vida de las mujeres.

Los procesos de salud se ven implicados en una estructura genérica que los promueve y provoca, el incremento en los números del embarazo adolescente¹⁰, son un claro ejemplo de ello.

En la cultura occidental, la situación de inequidad que prevalece entre los géneros ha llegado a un límite de peligro en algunos aspectos, tal es el caso del problema de la sobre población¹¹ y la sistemática violación a los derechos de las minorías económicas, étnicas, religiosas y sexuales¹². En ellos, una solución integral nos remite a la necesidad de incorporar el análisis de género y actuar en consecuencia en dos niveles: la visibilización de la inequidad y generar estrategias que transformen los mecanismos que la perpetúan.

2. SALUD SEXUAL

Las estadísticas marcan avances mínimos en la salud de las mujeres. Se siguen manteniendo como focos rojos las muertes por cáncer cérvico uterino, cáncer de mama o las asociadas con la mortalidad materna, incluyendo a las grandes capitales del país y del mundo.

Según los datos internacionales,¹³ la situación de las mujeres por la adquisición de nuevas infecciones de transmisión sexual se ha agravado. Si bien se identifica mayor vulnerabilidad biológica por la fisiología de las mujeres, la mayor vulnerabilidad está asociada a cuestiones sociales que dada las estructuras de género las pone en riesgo constante.

¹⁰ “Desde hace varios años, el embarazo adolescente ocupa un lugar importante en las investigaciones que se realizan en el área de salud sexual y reproductiva, identificando factores psicosociales asociados con la posibilidad del embarazo durante la adolescencia. Desde el punto de vista social y educativo, el valor que se da a la maternidad y las características del rol femenino dentro de la cultura parecen determinar en gran medida que las jóvenes se valoran en función de su rol materno. En general, el embarazo representa para ellas un incremento de valoración personal. La prevalencia de normas sociales tradicionales ha obstaculizado la posibilidad de brindar educación sexual, por lo que es común encontrar creencias y actitudes que no favorecen el uso de anticonceptivos entre los adolescentes. El papel de los compañeros de la pareja es fundamental, tanto en las actitudes como en la conducta sexual y anticonceptiva de la adolescente. Por otro lado, las características personales de la adolescente que tiene relaciones sexuales y no utiliza anticonceptivos se asocian con una baja valoración de sí misma, con falta de control interno de sus acciones y bajas expectativas escolares.” Pick Susan y Givaudan Martha, Embarazo no deseado, *Antología de la Sexualidad Humana*, Consejo Nacional de Población y Porrúa, 1ª edición., México, 1994, pp. 81-82.

¹¹ Una efectiva política de control del crecimiento poblacional, reconoce que la mujer es agente clave del proceso de desarrollo y desempeña un papel protagónico en el mismo. A su vez, pone de manifiesto que el mejoramiento de la condición social de la mujer y de su capacidad de decisión, autonomía y libertad personal, es una condición para transformar ámbitos tan diversos como la sexualidad, la reproducción y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Programa Nacional de Población 1995-2000, *El derecho a la libre decisión... La planificación familiar en el contexto de la Salud Reproductiva*, Secretaría de la Salud, Salud Reproductiva y Pathfinder, México. pp. 39

¹² La visibilización de las mujeres y la promoción de la equidad entre éstas y los hombres es un asunto de Derechos Humanos y por lo tanto una condición para la justicia social. La problemática de las mujeres no debe ser visto como asunto de mujeres, ésta es la única manera de construir de manera sostenida la justicia y el desarrollo social. El empoderamiento de las mujeres y la equidad entre éstas y los hombres son prerequisites para arribar a políticas sociales, económicas, culturales y de desarrollo seguro para todas las personas. Critical areas of concern, *Platform for Action of the Beijing Declaration, 4th World conference on Women, Beijing, China, 4-15 september, 1995*, Dpto. of Public Information United Nations, pp. 33.

¹³ En África subsahariana, la región más castigada, alrededor del 60% de los adultos que viven con VIH (cerca de 13,3 millones de personas) son mujeres de entre 15 y 24 años de edad. Del 2002 a la fecha, en Asia oriental se ha producido un aumento del 56% de mujeres que viven con VIH. En 2001, a nivel mundial, 50% de las muertes por sida fueron mujeres. El número de mujeres que viven con VIH ha aumentado en todas las regiones del mundo del 2002 a la fecha, en especial en Asia central y oriental, así como en Europa oriental. *Resumen de la epidemia mundial del SIDA*, Informe anual del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Organización Mundial de la Salud, diciembre de 2004

Históricamente, han sido los movimientos de mujeres los que se han opuesto y han cuestionado este sistema de géneros, obviamente, por tratarse del grupo sometido; sin embargo, en los últimos años han surgido movimientos de hombres que evidencian que su género también encuentra desventajas y grandes pérdidas de su integridad humana al someterse a dicho sistema de géneros. Una de las formas en que ello se hace evidente es al analizar las formas en que las demandas sociales impactan su salud.

Esto debido a la forma en que los hombres aprenden a relacionarse con la agresión, la violencia, las emociones, el alcohol, la exposición al peligro; así como su relación con las mujeres y con otros hombres. La socialización masculina generalmente lleva a la excesiva competencia, la rigidez, a tomar riesgos innecesarios, a no mostrar las emociones, a no mostrar debilidad, es decir, a negar partes humanas de sí mismos, distanciándose y abusando de su propio cuerpo. Incluso el suicidio sucede cuatro veces más frecuentemente que en las mujeres, en éstas existen más intentos, pero en los hombres se concretan.

Así, el modificar los estereotipos rígidos de género redundaría en beneficios no únicamente para las mujeres, como muchos han llegado a pensar, sino en una mejoría de la salud física, emocional, social y sexual de los hombres y mujeres.

2.1. Concepto de salud reproductiva

Anteriormente, no existía el concepto de salud reproductiva, sólo se hablaba de la atención materno-infantil, que tenía como objetivo el mantener o restaurar el buen estado de salud de la mujer y el recién nacido, aumentando la sobrevivencia de ambos. Al inicio, únicamente se refería a la atención adecuada durante el parto; sin embargo, poco a poco se extendió al cuidado prenatal e incluso el preconcepcional, en donde se podía incluir al padre.

La Organización Mundial de la salud (OMS) define la salud reproductiva como: el estado de completo bienestar físico, mental y social de los individuos (y no nada más la ausencia de enfermedad y molestias) en todos aquellos aspectos relativos a la reproducción.

Esto implica a) que los individuos tengan la capacidad de reproducirse, así como de administrar su fecundidad; b) que las mujeres tengan embarazos y partos seguros; c) que los resultados de los embarazos sean exitosos, en cuanto a la sobrevivencia y bienestar materno-infantil y d) que las parejas puedan tener relaciones sexuales libres del miedo a los embarazos no deseados y las enfermedades de transmisión sexual.

En la actualidad, el concepto de salud reproductiva es mucho más amplio, panorámico e integral, pues incluye los derechos de la mujer como ser humano y no únicamente en su papel reproductivo, la planificación familiar, la salud del adolescente, la necesidad de participación del hombre en el proceso reproductivo y de crianza de los hijos; y está más enfocado a la calidad de vida que a la mera sobre vivencia. Sin embargo, el reiterado uso del término salud reproductiva puede llevarnos a la trampa de reducir la sexualidad a la capacidad biológica de la reproducción. Es por esto que en este documento hacemos referencia en mayor medida al concepto de salud sexual, por considerar que es más amplio que el de salud reproductiva.

2.2. Concepto de salud sexual

Como se mencionó anteriormente conviene incluir el concepto de salud reproductiva en el concepto de salud sexual, confiriéndole a éste una capacidad integradora de ambos aspectos. Así, la salud sexual y reproductiva incluye a la reproducción y está determinada por factores económicos, socioculturales y psicológicos, referentes a la reproducción y al ejercicio de la sexualidad en hombres y mujeres. De tal manera que es posible complementar el concepto de la siguiente manera:

Estado físico, social y emocional de mujeres y hombres, que permite desarrollar la capacidad para dar y obtener placer, y por lo tanto, ejercer su sexualidad y reproducción sin las limitaciones de los estereotipos de género.

Estudios realizados por la OMS indican que la reproducción por sí misma no tiene riesgos elevados, es decir, los riesgos no son fisiológicos, como lo demuestran los bajos índices de la mortalidad materno-infantil en países con buenos servicios de salud, como Canadá, Noruega y Dinamarca. Son factores de tipo económico, cultural y político los que aumentan los riesgos para madres e hijos. En todos los países deberían estar al alcance de la población servicios de salud que incluyan la posibilidad de realizar cesáreas, transfusiones sanguíneas, medicamentos, así como servicios de planificación familiar y prevención de enfermedades de transmisión sexual.

En nuestro país, la mortalidad materna ha disminuido de manera importante en los últimos años: de 53 por 10 mil recién nacidos vivos en 1940 a 5.1 en 1990. Sin embargo, sigue siendo muy alta si se compara con otros países. Esto se debe a diversos factores, pero todos atravesados por las condiciones de género que ponen en desventaja la vida y capacidad resolutive de las mujeres.

Los siguientes datos muestran el impacto en la salud de las mujeres:

- A. En el Distrito Federal una de cada cinco mujeres inician la maternidad antes de los 20 años. La iniciación temprana tiene múltiples repercusiones en la vida de las mujeres y en la sociedad en su conjunto. El embarazo temprano es la principal causa de muerte de las jóvenes entre 15 y 19 años de edad. El embarazo adolescente es en términos generales, resultado de la falta de acceso de las y los adolescentes a la información, los medios y al poder necesarios para ejercer su derecho a decidir sobre su fecundidad. Se relaciona con la doble moral, donde se niega la información y se rechaza hablar del tema pero al mismo tiempo se espera que sepan evitar un embarazo. El Consejo Nacional de Población (CONAPO), asegura que el grupo de 15 a 19 años continúa siendo en nuestro país el más rezagado en información y acceso a la anticoncepción.
- B. Catherine Menkes del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM, asegura que la mayoría de los embarazos tempranos terminan en aborto y muchos de ellos se llevan a cabo en condiciones de inseguridad. Los embarazos a temprana edad son un problema de salud pública ya que la mayor parte se deben a la falta de información, de educación sexual y de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Y es que alrededor del 65% de la población de entre 12 y 24 años no tienen acceso a servicio de salud.
- C. La mayor incidencia de Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) se encuentra entre personas de 15 y 49 años de edad. Siete de cada diez nuevas infecciones se presentan en mujeres.

Las ITS representan una de las 10 primeras causas de morbilidad, es decir, muertes asociadas directa o indirectamente con estas infecciones.

- D. El SIDA es la decimoquinta causa de muerte en el país y la tercera entre hombres de 25 a 34 años, así como la sexta causa entre las mujeres del mismo grupo de edad. Este patrón asegura que en el contagio de estas personas se verificó durante su adolescencia. La principal vía de transmisión sigue siendo la sexual.
- E. Con respecto al Cáncer Cérvico-uterino (CACU), autoridades e investigadores de la salud, reconocen que es la primera causa de muerte de mujeres por lo que mueren alrededor de 11 mujeres diariamente, a la vez que se detectan 63 nuevos casos.

La salud sexual debe involucrar procesos que permitan a las mujeres:

- A. Tomar decisiones sobre su cuerpo.
- B. Tener acceso a información integral, veraz y científica, combatiendo la doble moral que les impide acceder a la información y a servicios de salud de calidad.
- C. Formar parte en el diseño, la implementación y la evaluación de los programas de salud pública.
- D. Contar con educación que elimine los mitos que limitan la toma de decisiones responsables
- E. Abordar la salud sexual, y acercarse a la posibilidad de acceder a un estado de vida que incorpore el bienestar de las mujeres, y la autodeterminación sobre el propio cuerpo como un proceso continuo durante todo el ciclo vital.

La construcción de un estado óptimo de salud no sólo tiene que ver con la vida íntima o familiar de las mujeres, es responsabilidad también del estado proporcionar las condiciones necesarias para que ellas se conciban como personas independientes capaces de decidir sobre su propio cuerpo. Otra parte de la responsabilidad, por supuesto, la tienen las y los proveedores de salud.

Vincular la salud sexual con los estereotipos de género nos lleva a comprender que hombres y mujeres están expuestos de manera distinta a riesgos de enfermedad y muerte, no sólo por razones biológicas y por motivos del ciclo vital sino porque enfrentan situaciones claramente diferenciadas en función de sus papeles, derechos y responsabilidades que socialmente les han sido asignados.

El ejercicio de estos derechos ha sido ya reconocido por el Estado Mexicano en diversas Conferencias Internacionales, tales como la Conferencia Internacional de Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995).

Para avanzar hacia el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos son fundamentales acciones que desde lo personal y lo social se dirijan a erradicar la exclusión, la discriminación y la desigualdad social y a generar condiciones para que las mujeres puedan ejercer su derecho a vivir una sexualidad y por tanto una vida reproductiva (que puede ser decidiendo no ejercer la maternidad) plena, libre, responsable, informada e independiente de la reproducción; y a regular voluntariamente su fecundidad, de manera segura con el acceso a servicios médicos de calidad y universales.

3. DERECHOS HUMANOS

3.1. Historia de los derechos humanos

Los derechos humanos representan un conjunto de principios aceptados universalmente, reconocidos y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar la dignidad de los seres humanos como personas, en su dimensión individual y social, material y espiritual.¹⁴

3.2. Derechos reproductivos y sexuales

En la doctrina jurídica mexicana no existe una definición de derechos reproductivos, aunque la reproducción como parte de la sexualidad forma parte del conjunto de atributos y facultades de todo ser humano, son inherentes a su naturaleza y, por lo tanto, son universales.

Así, Teresita de Barbieri (1993) nos dice:

“la expresión derechos reproductivos no hacen referencia a un código o declaración expresa; por el contrario, señala un estado de preocupación compartido ante la evidencia de practicas sociales contradictorias, planes y políticas estatales, internacionales y de organismos privados que se perciben contrarias a las normas universales que definen a las sociedades de hoy, las categorías de persona y ciudadano(a): la libertad, la igualdad y la dignidad de los seres humanos”.

Los derechos sexuales y reproductivos tienen las mismas características que los demás derechos humanos: imprescriptibilidad, inalienabilidad, irrenunciabilidad, inviolabilidad, universalidad, efectividad, interdependencia y complementariedad. El terreno de estos derechos debe definirse en términos de recursos y poder. Poder para tomar decisiones bien fundamentadas e informadas acerca de la fertilidad, crianza y educación de los hijos, salud ginecológica y actividad sexual. Recursos para poder tomar estas decisiones en forma segura y efectiva.

Así, las obligaciones de los estados y los organismos internacionales deben tomar en cuenta que la capacidad de los individuos para ejercer los derechos reproductivos y sexuales depende de una gama de condiciones que todavía no están al alcance de miles de personas y que no podrán estarlo si no es con su apoyo.

El contenido ético de los derechos reproductivos y sexuales se basa en:

Integridad Corporal

El derecho a la seguridad y el control del propio cuerpo es el aspecto más importante en el concepto de libertad sexual y reproductiva. Es un principio que trasciende cualquier cultura o región y constituye el fundamento para toda oposición al esclavismo, la tortura, la violación, entre otros. La integridad corporal no es sólo un derecho individual, sino social, pues sin él las personas no pueden actuar como miembros plenos de su comunidad.

14

Yáñez, Jorge. *Bases para comprender la integralidad de los derechos humanos*, 2006

El Ser Persona

El respeto a la capacidad moral y legal de las personas implica el respeto a su autodeterminación. En lo que se refiere a las mujeres y sus derechos reproductivos, la autonomía en las decisiones implica el respeto por la manera en que las mujeres toman decisiones, los valores que tienen peso para ellas y las redes de otras personas con las que eligen consultar. El respeto por la individualidad de las mujeres implica accesibilidad a una amplia gama de métodos anticonceptivos y el derecho al aborto legal y seguro.

Igualdad

El principio de igualdad se aplica tanto a las relaciones entre hombres y mujeres como a las relaciones entre las propias mujeres. En cuanto a las relaciones con los hombres, la igualdad se refiere a la búsqueda de un remedio para el desequilibrio social que significa que las mujeres no tengan control sobre su fecundidad y la asignación de papeles únicamente reproductivos en la división del trabajo. La igualdad referida a cuestiones reproductivas implica la creación de anticonceptivos para los hombres, y también la creación de sistemas educativos y laborales que incentiven la participación de los hombres en el cuidado y crianza de los hijos.

En cuanto a la igualdad entre mujeres, se refiere a que los prestadores de servicio y quienes deciden las políticas de la población deben respetar la autoridad que tienen las mujeres para tomar decisiones sin que influyan las diferencias de clase, raza, edad, etnia, estatus marital, orientación sexual, nacionalidad o región.

Diversidad

Es decir, el respeto por las diferencias entre las mujeres: sus valores, su cultura, religión, orientación sexual, condición familiar o médica. Pues aunque los derechos sexuales y reproductivos son universales, pueden tener significados diferentes en diferentes contextos sociales o culturales.

En cuanto a nuestra sexualidad, tenemos derecho a:

- A. Decidir sobre nuestra capacidad reproductiva y nuestras prácticas sexuales.
- B. Determinar cuánto, cómo, por qué y con quién expresar o no nuestra sexualidad.
- C. Ejercer nuestra sexualidad de manera libre, protegida y placentera.
- D. independientemente de nuestro estado civil o preferencia sexual.
- E. Conocer nuestro cuerpo, nuestros genitales.
- F. Buscar afecto y placer sexual.
- G. Tener orgasmos.
- H. Controlar la fecundidad.
- I. Gozar de la sexualidad, independientemente del coito.
- J. No ejercer nuestra sexualidad.
- K. Obtener educación sexual.
- L. Tener acceso a relaciones sexo-afectivas sin riesgos para la salud.

En cuanto a nuestra reproductividad tenemos derecho a:

- A. El artículo 4° constitucional establece el derecho de toda persona a decidir, de manera libre, responsable e informada sobre el número de hijos por tener y cuándo tenerlos.
- B. Una paternidad y maternidad libre, responsable e informada.
- C. Regular libremente la fecundidad, de manera informada y segura.
- D. Se incluya al hombre como sujeto responsable en el ámbito de la sexualidad y la reproducción.
- E. Formar una familia.
- F. Obtener información adecuada sobre sexualidad y reproducción.
- G. Servicios de salud integrales y de calidad.
- H. Métodos anticonceptivos seguros y efectivos.
- I. Aborto legal y seguro.
- J. Embarazo y parto seguro.
- K. Atención materno-infantil adecuada.
- L. Tener condiciones necesarias para la lactancia.
- M. Acceso a la adopción, independientemente de nuestra raza, credo o preferencia sexual.
- N. Recibir tratamiento para la infertilidad.
- O. Decidir la mejor manera de criar a nuestros hijos e hijas.

3.3. Delitos sexuales

La violencia sexual es un fenómeno social complejo; como casi todas las formas de violencia, afecta principalmente a quienes socialmente son más vulnerables.

A lo largo de este documento se ha abordado ampliamente que los sistemas de género condicionan a ciertos grupos con mayor riesgo en su salud, específicamente en su salud sexual.

Una circunstancia en las mujeres que repercute directamente en su salud sexual es la exposición que relacionada con todas las desventajas de su condición de género la vulneran más que a los hombres a ser víctima de una agresión sexual.

El reconocimiento de los derechos de las mujeres en nuestro país ha enfrentado obstáculos e incomprendiones, sin embargo también se pueden observar avances, uno de ellos es la ratificación de instrumentos internacionales y reformas legislativas, como las logradas en 1989 en el Código Penal del Distrito Federal para los llamados delitos sexuales, hoy conocidos como delitos contra la integridad y el normal desarrollo psicosexual, en los cuales se reconoce que la violencia daña la integridad física, psíquica y la libertad sexual.

Los delitos sexuales estipulados en el Código Penal para el Distrito Federal son¹⁵:

- A. Hostigamiento Sexual
- B. Abuso Sexual
- C. Violación
- D. Estupro
- E. Delito Equiparado a la violación
- F. Incesto

Aunque estos delitos pueden cometerse también a hombres, la mayoría de las veces son contra las mujeres.

Es importante mencionar que además de lo que está estipulado en la ley, existen grupos de mujeres, principalmente feministas, quienes han empujado el reconocimiento de ciertos actos como delitos y que por lo tanto deben ser castigados.

Existe actualmente una lista larga de exigencias que aún están pendientes de retomar en la formalidad de los códigos penales y civiles.

Un ejemplo claro de esto es en la definición misma de la violencia sexual. Los grupos feministas y defensores de los derechos humanos definen violencia sexual como toda actitud que consideren a la mujer como un objeto o un objeto de uso. Así, podemos observar que existen múltiples formas de violencia sexual.

En la calle, las mujeres son insultadas y humilladas con comentarios groseros, miradas morbosas, insinuaciones obscenas y manoseos. En el trabajo y escuelas se dan problemas como el desempleo por el hecho de ser mujeres, la discriminación, la falta de capacitación, hostigamiento y chantaje sexual. En el hogar, las actitudes que obligan a servir a los demás, sin oportunidades para realizarse como persona, el maltrato físico y psicológico.

Otras formas de violencia sexual son: la pornografía, que muchas veces muestra a la mujer como objeto de uso y describe la relación hombre-mujer como una relación de dominio y sumisión; el trabajo sexual, que demuestra la falta de oportunidades laborales que existen para las mujeres y la falta de capacitación para otro tipo de ocupaciones. Sin embargo, estas mismas características las podemos encontrar en las telenovelas, las canciones populares y un sin fin de manifestaciones culturales que muestran a la mujer como un objeto, o un ser sumiso sin capacidades ni oportunidades propias.

Además existen diversas maneras de atentar contra el cuerpo de la mujer, como obligarla a realizarse pruebas de embarazo o de alguna enfermedad antes de aceptarla en un trabajo, la existencia de leyes que la castigan cuando decide abortar, la esterilización llevada a cabo sin consentimiento o a través de presión, que le realicen procedimientos médicos sin consultarle o informarle, como la cesárea, la episiotomía, etc., la discriminación y maltrato en hospitales y en algunos países, la extirpación del clítoris para evitar su placer.

¹⁵ La referencia fue tomada del Código Penal para el Distrito Federal, pero puede ser adecuado al código penal de cada entidad federativa, en cuanto al bien jurídico tutelado, conducta típica y punibilidad.

Una forma grave de violencia sexual es la violación, que se refiere a cualquier contacto sexual que se lleve a cabo sin el consentimiento de la persona, o que se realice a través del engaño el temor, la fuerza o si la mujer se encuentra inconciente alcoholizada o drogada o sufre algún trastorno mental. Se conoce que cerca de tres mil mujeres mueren cada año a consecuencia de una violación en nuestro país, y aunque se calcula que en México se llevan a cabo 80 mil violaciones al año, esto no se sabe a ciencia cierta, pues sólo el 5% de las mujeres violadas acuden a denunciar el delito.

Las consecuencias de una violación son muy diversas y van desde lesiones físicas (que incluso pueden llevar a la muerte), el embarazo no deseado, la transmisión de enfermedades sexualmente transmisibles, incluyendo el VIH/SIDA, y consecuencias psicológicas. El síndrome traumático que sigue a una violación tiene dos fases, la fase aguda, que puede durar de horas a semanas y donde la mujer presenta síntomas que no le permiten funcionar adecuadamente, en diferentes áreas: cognitiva (alteraciones de la memoria, pensamiento recurrente, dificultad de concentración), emocional (gran temor, cólera, ansiedad, deseo de venganza, sentimientos de vergüenza o culpa) conductual (dificultad para tomar decisiones, consumo de drogas, agresividad), en sus interacciones sociales (rechazo al contacto físico, alejamiento de su círculo social) e incluso somáticas (tensión muscular, insomnio, cefalea, náuseas, diarrea).

En ocasiones se presenta también la “reacción silenciosa”, donde la persona no comenta con nadie la violación, pero comienza a presentar síntomas del Síndrome Traumático, los que sobrelleva en silencio y completamente a solas. Regularmente termina manifestando en algún malestar a nivel del cuerpo.

La violación a menores y el estupro, generalmente se da sin mucha violencia física y se basa en las amenazas o el engaño, donde se hace sentir al niño o niña que es cómplice o culpable de lo ocurrido. Las consecuencias que tiene en los infantes son también a nivel físico (presencia de lesiones, infecciones de transmisión sexual), psicológicas, conductuales, somáticas y en sus interacciones sociales, que al estar su personalidad en formación, puede acarrear graves consecuencias como baja autoestima, problemas para relacionarse con los demás, agresividad, rebeldía, depresión e incluso el suicidio. Para poder superarlo, es indispensable la ayuda psicoterapéutica y el apoyo de los padres, cuya actitud no debe irse a los extremos del alarmismo o la indiferencia ante la agresión.

Existen pendientes múltiples para que las leyes garanticen total cobertura a los delitos sexuales, tanto en la incorporación de definiciones más profundas y justas, hasta la revisión de procedimientos de denuncia y resolución que no terminen afectando más aún a quien ha sido víctima de un delito sexual.¹⁶

¹⁶ El procedimiento penal en México y sus leyes normativas son totalmente injustas contra las víctimas de delitos sexuales y de negligencia médica, sobre todo si son menores, ya que establecen una serie de procedimientos y pruebas que las sobrevictimizan, sin tomar en cuenta el grave daño moral y psicológico que una agresión de este tipo deja a las víctimas. Particularmente pruebas como el careo, las preguntas y repreguntas, la confrontación, la reclasificación de lesiones que, en el caso de los delitos sexuales impone innumerables revisiones ginecológicas que llegan a constituirse en nuevas violaciones -tal como se practican en la actualidad-, se constituyen en actos de tortura y violencia para las mujeres ultrajadas, a pesar de que en nuestros días la criminalística penal pone tantos avances tecnológicos y científicos a nuestro alcance. Ulloa, Teresa, 1998, Insensibilidad del sistema judicial en casos de violencia sexual.

CONCLUSIONES

Los estereotipos de género y en general las construcciones del sistema de género funcionan como un factor de riesgos en la salud sexual de las mujeres, en tanto que reproducen y predisponen contextos que limitan la toma de decisiones y enajenan a las mujeres de su propia vida sexual.

La reproducción a ultranza de identidades genéricas estereotipadas cuesta millones de vidas al año y tienen costos sociales impresionantes.

Es necesario generar estrategias que lleven a la toma de conciencia en lo individual y en lo colectivo sobre las consecuencias de las inequidades de género para las mujeres, pero también para los hombres y las instituciones.

Además de incluir información clara y oportuna que informe a las mujeres acerca de sus derechos, es necesario incorporar el análisis de género en los programas, proyectos, acciones comunitarias y marcos jurídicos. Reconocer la deuda y los rezagos en la salud de las mujeres, recuperar en cada espacio los derechos de forma integral, interpelar los constructos de poder y propiciar la esperanza de vivir con relaciones equitativas.

GLOSARIO

Calidad de la atención: en el área de la salud, los servicios deben responder a las necesidades de salud integral de las usuarias y los usuarios ofreciéndoles un trato respetuoso de su dignidad y con la mayor calidad técnica posible. El motivo de consulta debe ser resuelto oportunamente considerando costos accesibles. Un servicio de salud es de calidad cuando toma en cuenta el conocimiento que tienen las usuarias y los usuarios sobre sus propios procesos de salud, fomenta su autoestima y autonomía para decidir sobre su propio cuerpo, y propicia el conocimiento y ejercicio de su derecho a la salud. Asimismo, una atención con calidad y perspectiva de género promueve la participación equitativa y consciente de los varones en los procesos de salud sexual y reproductiva.

Ciudadanía: El concepto de ciudadanía sintetiza el conjunto de principios, valores, actitudes y modos de conducta a través de los cuales las personas se reconocen como pertenecientes a una comunidad, ubicada en un espacio geográfico, sujetas de derechos y obligaciones y con capacidad de influencia o de representación en el gobierno y/o en la conducción de la sociedad.

Estereotipo de género: Símbolo materializado que entraña un valor “el deber ser para cada sexo”.

Género: El género es el conjunto de ideas, creencias, representaciones y atribuciones sociales construidas en cada cultura tomando como base la diferencia sexual. Se trata de una construcción social y cultural que determina lo que es “masculino” y lo que es “femenino” en un entorno, familiar, comunitario y social determinado.

Muerte materna: Se define como la muerte de una mujer durante el embarazo o dentro de los 42 días posteriores a su terminación por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo, sin tener en cuenta la duración de éste.

Rol de género: Se refiere a las funciones asignadas a hombres y mujeres en cada sociedad. Estudios antropológicos arrojaron datos sobre el comportamiento diferenciado de hombres y mujeres en diversas sociedades, evidenciando que no había funciones esenciales (propios de la naturaleza de hombres o mujeres).

Salud reproductiva: Es un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el aparato reproductor y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia.

Sexo: El sexo es un hecho biológico en donde intervienen un conjunto de diferencias genéticas, hormonales, funcionales y gonadales, entre otras. Se nace hembra o macho y en ello no interviene el deseo o la voluntad, ni las condiciones sociales o económicas, la raza, u otras de carácter ideológico.

Salud sexual: Es un estado de bienestar físico, mental y social, y no de la mera ausencia de enfermedades y dolencias, en todos los aspectos relacionados con la sexualidad así como con sus funciones y procesos. Las personas son capaces de disfrutar de una vida sexual satisfactoria

y sin riesgos en la que no es obligatoria la procreación, pues la sexualidad en sí misma es una forma de comunicación, convivencia y/o amor entre las personas.

Salud reproductiva: Es un estado de bienestar físico, mental y social, y no de la mera ausencia de enfermedades y dolencias en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, así como con sus funciones y procesos. Las personas además de ser capaces de tener una salud sexual y reproductiva placentera y sin riesgos, tienen la libertad para decidir si procrean o no, cuándo y con qué frecuencia. Tanto varones como mujeres tienen el derecho a tener información y a tener acceso a métodos seguros, eficaces, asequibles y aceptables de su elección para la regularización de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos.

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional. 2004. Está en nuestras manos, no más violencia contra las mujeres, Madrid, España, EDAI, pp. 65-75.

De Barbieri, Teresita (1992). Sobre la categoría de género. "Una introducción teórico-metodológica. Revista Interamericana de Sociología. Año 6, num. 2-3

Bronfman M, Amuchástegui A, Martina RM, Minello N, Rivas M, Rodríguez G. SIDA en México: migración, adolescencia y género. México, DF: Colectivo Sol; 1999

Catherine Menkes. 2002. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la UNAM.

CONAPO. 2002. Proyecciones de población por sexo, grupos de edad y entidad federativa 2000-2010.

Informe anual del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Organización Mundial de la Salud, diciembre de 2004.

Informe de ONUSIDA sobre la epidemia global del VIH/SIDA. 2001. Resumen de la epidemia mundial del SIDA.

Informe sobre la epidemia mundial de VIH/SIDA 2002. ONUSIDA

Lamas, Marta. 1986. La antropología feminista y la categoría de género. Nueva Antropología, Num. 30.

Resumen de la epidemia mundial del SIDA. 2004. Informe anual del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Organización Mundial de la Salud.

Rubio, E. (1992b). Aportaciones Teóricas a la educación sexual: La Sexología. En Corona V. (Coordinadora de edición). Educación Sexual en México: Realizaciones y perspectivas en el decenio de los noventa. México. Ediciones Ames.

Pick Susan y Givaudan Martha. 1994. Embarazo no deseado, Antología de la Sexualidad Humana, Consejo Nacional de Población y Porrúa, 1ª Edición, México, pp. 81-82.

Platform for Action of the Beijing Declaration, 4th World conference on Women, Beijing, China, 4-15 september, 1995, Department of Public Information United Nations, pp. 33.

Olamendi, T., P., El cuerpo del Delito: Los Derechos Humanos de la Mujeres en la Justicia Penal, UNIFEM, PGR, CONMUJER, MÉXICO 1997

Programa de Acción. Salud reproductiva, www.salud.gob.mx/docprog/estrategia_2/salud_reproductiva.pdf

Programa Nacional de Población 1995-2000, El derecho a la libre decisión... La planificación familiar en el contexto de la Salud Reproductiva, De. Secretaría de la Salud, Salud Reproductiva y Pathfinder México. pp.39

Proyecto Proequidad.1995. Herramientas para construir equidad entre mujeres y hombres, Imprepak, Santafé de Bogotá, Colombia, pp. 16-18.

Ulloa, Teresa, 1998, Insensibilidad del sistema judicial en casos de violencia sexual

Yañez, Jorge. Bases para comprender la integralidad de los derechos humanos. 2006

Capítulo 2.

Empoderamiento económico de las mujeres como alternativa de prevención de la violencia.

RELACIÓN ENTRE AUTONOMÍA ECONÓMICA DE LAS MUJERES Y ROMPER EL CÍRCULO DE LA VIOLENCIA

DATOS ESTADÍSTICOS DE LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES EN EL ESTADO DE VERACRUZ

En las últimas dos décadas en México se ha avanzado en el marco jurídico de atención a la violencia a través de las leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, las leyes federales y las propias del estado de Veracruz. Se han etiquetado recursos financieros dirigidos a su atención. Además se han construido los mecanismos que obligan a diferentes instancias públicas a atender a las mujeres víctimas de violencia, a respetar normas de actuación, a generar información estadística de la atención y seguimiento de casos de violencia de género.

Se requieren mayores esfuerzos en aspectos de atención integral a la violencia de género, que se consideren como factores sustantivos que las mujeres rompan la dependencia y co-dependencia que tienen con sus parejas agresoras, y se brinde la atención en varios ámbitos:

- ♀ En el proceso de recuperación de las secuelas de la violencia.
- ♀ En la atención emocional y/o psicológica, para fortalecer el proceso de individuación.
- ♀ En el proceso de atención de la violencia de mujeres y para construir –a la par- su autonomía económica como un componente central que permita a las mujeres no regresar con el agresor, y como un elemento sustantivo para reconstruir sus vidas.
- ♀ Para la construcción de redes de apoyo de las mujeres.
- ♀ Para la construcción de ciudadanía de las mujeres, iniciando por el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

ES UN DERECHO DE TODAS LAS MUJERES CONTAR CON GOBIERNOS QUE PROMUEVAN EN SUS PROGRAMAS Y ACCIONES EL ENFOQUE DE EQUIDAD DE GÉNERO Y REALICEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UNA VIDA DE RESPETO PLENO DE SU DERECHO A VIVIR SIN VIOLENCIA.

Contexto de las mujeres en Veracruz. Desigualdad y violencia.

Veracruz en el año 2008 ocupaba el cuarto lugar entre los estados con mayor marginación en nuestro país, antecedido por Guerrero, Chiapas y Oaxaca.

En Veracruz, el nivel de mortalidad materna está por encima del promedio nacional: 63.1 muertes por 100,000 nacimientos, frente a 60.0 a nivel nacional. A diferencia de otras entidades donde más del 80% de las mujeres atienden sus partos en hospitales y clínicas, en Veracruz son solamente un 66.9%, para el año 2002. El cáncer cérvico-uterino asciende a 21.2 muertes por cada 100,000 mujeres de 25 años y más, frente al 17.0 a nivel nacional. El porcentaje de nacimientos de madres menores de 20 años es de 18.2%, frente a un 17.2% en el país.

En Veracruz existe una creciente presencia de hogares jefaturados por mujeres, aumentando del 22.5% a 25.5% en cinco años, de manera que uno de cada cinco hogares está jefaturado por una mujer, al igual que en el nivel nacional. En cuanto a la educación, la brecha entre los géneros ha venido cerrándose, siendo el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más de 7.0 para las mujeres y de 7.4 para los hombres, con mayor disparidad en la población adulta.

La mayor educación de las veracruzanas no se ha reflejado todavía en el nivel y forma de participar en la actividad económica. La tasa de participación económica femenina es de 37.2%, frente al 41.4% a nivel nacional. Existe discriminación laboral, de manera que en el nivel de profesionistas, las mujeres perciben 38.4 pesos por hora, frente a los 62.8 pesos por hora percibidos por los varones veracruzanos. Además, las mujeres que participan en la actividad económica tienen una jornada excesiva de trabajo, con un total promedio superior en 10.6 horas a la masculina, semejante a la media nacional de 10.4.

Otro espacio de participación asimétrica entre mujeres y hombres son los puestos de representación popular, es decir, para la participación en la toma de decisiones, donde en el 2008 eran solamente el 6.1% de los presidentes municipales, 21.9% de los regidores y no existían síndicas. En el 2008, había 18% de diputadas locales, frente al 21.3% a nivel nacional.

Fuente: INEGI, Las mujeres en Veracruz de Ignacio de la Llave, INEGI, UNIFEM, 2008.



El insuficiente reconocimiento y atención al problema de violencia de género ha provocado que la violencia se convierta en un problema cada vez más grande. La violencia hacia las mujeres es la consecuencia de la permisibilidad social hacia la violencia, la impunidad, la inequidad y una cultura machista y discriminadora que la normaliza. Así lo indican las investigaciones académicas y sociales, y lo constata la realidad de las mujeres.

De acuerdo con los datos de INEGI, la desigualdad merma el desarrollo humano y "...las mujeres en Veracruz tienen un trato asimétrico que redundará en la restricción de sus libertades y en el ejercicio de sus derechos: así, por ejemplo, la tasa de alfabetización es de 83.72% para las mujeres y de 89.94% para los hombres; la tasa de matriculación (de primaria a licenciatura) es para las mujeres de 64.3% y para los hombres de 66.48%. Pero la brecha más importante en uno de los componentes del índice se aprecia en la brecha de ingresos provenientes del trabajo: las mujeres ganan, en promedio, 3,172 dólares PCC; mientras que los hombres 7,733, lo que significa que ellas ganan alrededor del 41% de lo que ganan los hombres. (INEGI, 2008: 2)

Uno de los frenos más recurrentes en la participación de las mujeres en la toma de decisiones, tanto en la esfera pública como en la privada es la violencia que sistemáticamente se ejerce sobre ellas. De acuerdo con la ENDIREH (2006) el porcentaje de mujeres de 15 años y más, casadas o unidas, que sufrió al menos un incidente de violencia por parte de su pareja fue de 35.1%, cifra menor a la observada en el nivel nacional, 40%. La violencia conyugal es mayor en zonas urbanas que en las rurales, 40.6% y 25.5%, respectivamente.

Un aspecto muy importante que aparece en los resultados de la ENDIREH es la baja proporción en que las mujeres acuden a denunciar los hechos de violencia. Por ejemplo, tenemos que más del 70% de las mujeres que padecieron violencia física o sexual por parte de su pareja no recurrió a ninguna autoridad. De las mujeres que no recurrieron a ninguna autoridad para denunciar las agresiones físicas, 30.1% consideró que se trató de algo sin importancia, mientras que las que no acudieron a denunciar la violencia sexual, 24.8% mencionaron que no lo hicieron por sus hijos. Existe desconocimiento de las mujeres veracruzanas sobre sus derechos, además de desconfianza en el sistema de seguridad y procuración de justicia, razón que mencionaron 34.2% de las mujeres que padecieron violencia física y 19.4% de las que padecieron violencia sexual. Como veremos más adelante, existe además una serie de situaciones institucionales que desalientan a muchas de las mujeres que se deciden a denunciar.

Se enfatiza también que del 2005 a 2010, en Veracruz 1,494 mujeres y niñas fueron asesinadas, 411 por homicidios dolosos y 1,083 por culposos, según cifras de la Procuraduría General del Estado de Veracruz. Entre 2000-2004, el Tribunal Superior de Justicia del Estado informó que fueron resueltos tan sólo 115 homicidios dolosos con sentencia condenatoria, y 256 culposos (CIMAC Noticias, 27 de septiembre de 2010).

Algunas cifras de las mujeres y el trabajo

En aspectos relacionados con lo económico encontramos que en forma general, las iniciativas de las mujeres para obtener ingresos son: emplearse, auto emplearse y depender económicamente de alguien. Cada vez más mujeres se incorporan a la fuerza laboral. Para el estado de Veracruz representa el 25.2%, lo que significa que 1 de cada 4 trabajadores es mujer "...Cuando una mujer trabaja en una empresa, maquila o desempeña algún otro trabajo o puesto la acosan constantemente y a veces pueden llegar hasta la violación. Es víctima de represión si denuncia los delitos que le cometen" (Martínez de la Escalera, p. 22).

De las 592,811 mujeres de 15 y más años, ocupadas en Veracruz, 27.5% indican algún tipo de violencia en sus centros de trabajo, frente al 30.1% del contexto nacional. De cada 100 mujeres que trabajan asalariadamente, 27 viven algún tipo de violencia.

De las 162,238 veracruzanas que reportan violencia laboral, 75.6% fueron víctimas de discriminación y 40.4%, acoso laboral, frente al 79.2% y 41.4% en el contexto nacional, respectivamente. Los reportes de violencia laboral hacia las mujeres veracruzanas, son apenas menores de las cifras nacionales.

Los casos de discriminación son los siguientes: 41.0% mencionan que les pagan menos o reciben menos prestaciones que un hombre, a 32.0% les pidieron la prueba de embarazo para contratarles, 27.6% dicen tener menos oportunidades para ascender que un hombre y al 6.4% las despidieron, no las contrataron, o les bajaron el salario por su embarazo, edad o estado civil.

La violencia laboral se presenta en las empresas privadas (31.3%), en las dependencias públicas y centros escolares, reportaron violencia laboral en 27.5% de los casos; y en las fábricas, talleres, maquiladoras, etc. un 22.9%.

Un caso de vulnerabilidad mayor, son las 32,265 mujeres que dicen ser víctimas de violencia de pareja en los últimos 12 meses, y también en el ámbito laboral.

INEGI, Panorama de violencia contra las mujeres, Veracruz de Ignacio de la Llave, 2007

El marco legal en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

A partir del 28 de febrero del 2008, el estado de Veracruz cuenta con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En la Ley estatal se describen los objetivos del instrumento, dice en el Artículo 2º que va a “establecer las bases y principios de la política gubernamental y del estado para garantizar a las mujeres, desde una perspectiva de género, el acceso a una vida libre de violencia a través de medidas integrales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas”.

Así mismo, la ley especifica los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, para que los gobiernos estatal y municipal realicen las acciones de prevención, atención, sanción y erradicación, atentos a los principios de coordinación y concurrencia gubernamental. Los tipos de violencia se definen en el siguiente recuadro.

Título segundo

DE LOS TIPOS DE VIOLENCIA

Artículo 7.- Son tipos de violencia contra las mujeres:

I. La violencia psicológica: Acto u omisión que dañe la estabilidad psíquica y/o emocional de la mujer; consistente en amedrentar, negligencia, abandono, celotipia, insultos, humillaciones, denigración, marginación, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo y restricción a la autodeterminación;

II. La violencia física: Acto que inflige daño usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;

III. La violencia sexual: Acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima, que atenta contra su libertad, dignidad e integridad, como una expresión de abuso de poder que implica la supremacía sobre la mujer, al denigrarla o concebirla como objeto; se considera como tal, la discriminación o imposición vocacional, la regulación de la fecundidad o la inseminación artificial no consentidas, la prostitución forzada, la pornografía infantil, la trata de niñas y mujeres, la esclavitud sexual, el acceso carnal violento, las expresiones lascivas, el hostigamiento sexual, la violación, los tocamientos libidinosos sin consentimiento o la degradación de las mujeres en los medios de comunicación como objeto sexual;

IV. La violencia patrimonial: Acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima; se

manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

V. La violencia económica: Acción u omisión de la persona agresora que afecta la supervivencia económica de la víctima; se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral; también se considerará como tal, el no reconocimiento de la paternidad y/o el incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la misma;

VI. La violencia obstétrica: Apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad; se consideran como tal, omitir la atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas, obligar a la mujer a parir en posición supina y con las piernas levantadas, existiendo los medios necesarios para la realización del parto vertical, obstaculizar el apego precoz del niño o niña con su madre sin causa médica justificada, negándole la posibilidad de cargarlo y amamantarlo inmediatamente después de nacer, alterar el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer y practicar el parto por vía de cesárea, existiendo condiciones para el parto natural, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer; y

VII. Cualesquiera otras que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, la integridad o libertad de las mujeres.

Fuente: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta oficial el 28 de febrero de 2008.

Así mismo, se definen las modalidades de violencia, a las que va dirigida la acción estatal y municipal, con una visión que va más allá de la violencia contra las mujeres en el hogar, como puede apreciarse en el siguiente recuadro.

DE LAS MODALIDADES DE LA VIOLENCIA

Artículo 8.- Son modalidades de violencia contra las mujeres:

I. Violencia de Género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

II. La Violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar Equiparada: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima;

III. La violencia laboral y/o escolar:

a) Violencia Laboral: Acto u omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad; se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica; y

b) Violencia Escolar: Conductas que dañan la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, condición étnica, condición académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros, personal directivo, administrativo, técnico, de intendencia, o cualquier persona prestadora de servicios en las instituciones educativas. Lo es también las imágenes de la mujer con contenidos sexistas en los libros de texto, y el hostigamiento sexual.

IV. Violencia en la Comunidad: Actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su degradación, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público;

V. Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno, resultado de prejuicios de género, patrones estereotipados de comportamiento o prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad de las mujeres o de subordinación a los hombres, que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar, impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia; y

VI. Violencia Feminicida: Forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar tolerancia social e indiferencia del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Fuente: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta oficial el 28 de febrero de 2008.

En el Artículo 9 se habla de los modelos de prevención, atención, que establezcan los gobiernos estatal y municipal, para proteger a las víctimas de violencia en el ámbito familiar y se norman estas acciones, también en cuanto a la violencia laboral y escolar, la violencia en la comunidad, la violencia institucional y la feminicida. La ley establece la conformación del Sistema Estatal y el Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (conformado por la Secretaría de Gobierno, la Presidenta de la Comisión Permanente de Equidad, Género y Familia en el Congreso local, la Titular del Instituto Veracruzano de las Mujeres, como Secretaria Ejecutiva del Sistema, tres mujeres representantes de organizaciones civiles especializadas y dos mujeres representantes de instituciones de investigación especializadas en los Derechos Humanos de las Mujeres). Establece también la materia de coordinación entre los gobiernos estatales y municipales. Se establecen las competencias de ambos niveles de gobierno en la materia; en el siguiente recuadro se especifican las del gobierno municipal.

DE LA COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 22.- Corresponde a las autoridades y entidades municipales:

- I. Coordinar medidas y acciones con el gobierno del Estado en la integración y funcionamiento del Sistema Estatal;
- II. Instrumentar y articular, en concordancia con la política estatal, la política municipal orientada a erradicar la violencia contra las mujeres;
- III. Garantizar la formación y capacitación a quienes integran la corporación policiaca para el cumplimiento eficiente de su responsabilidad;
- IV. Garantizar que la corporación policiaca actúe con diligencia en la ejecución de las órdenes de protección de emergencia y de prevención;
- V. Participar en la ejecución y evaluación de las acciones previstas en el Programa Estatal;
- VI. Formular, ejecutar y evaluar el Programa Municipal de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la violencia contra las Mujeres;
- VII. Promover, en coordinación con el gobierno estatal, cursos de formación, especialización y actualización sobre violencia de género y derechos humanos de las mujeres y niñas, a las personas que atienden a víctimas;
- VIII. Apoyar los programas de reeducación integral para las personas agresoras en los términos previstos en la Ley;
- IX. Promover programas educativos sobre la igualdad y la equidad entre los géneros para eliminar la violencia contra las mujeres;
- X. Apoyar la creación de las Unidades de Atención de las Víctimas de Violencia garantizando que la atención a las mujeres indígenas sea realizada por mujeres y en su propia lengua;
- XI. Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas;
- XII. Llevar a cabo, de acuerdo con el Sistema Estatal, programas de información a la sociedad sobre los Derechos Humanos de las mujeres y sobre la prevención atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- XIII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia; y
- XIV. Las demás previstas en esta Ley y en otras disposiciones aplicables.

Fuente: Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta oficial el 28 de febrero de 2008.

Un paso adelante ha sido también la inclusión del Artículo 60 Bis, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, donde se instituye la Comisión de Equidad y Género y sus atribuciones:

- ♀ Fomentar la creación de los espacios de expresión para que las mujeres puedan dar a conocer sus necesidades e inquietudes sin distinción o discriminación.
- ♀ Fomentar la generación y aplicación de mecanismos que permitan el acceso de la mujer a los beneficios de los programas municipales en condiciones de igualdad.
- ♀ Impulsar en el Municipio los programas que a favor de las mujeres promuevan organismos nacionales e internacionales y diseñar y aplicar los propios.
- ♀ Promover la planeación del desarrollo municipal, bajo una perspectiva de equidad de género.
- ♀ Gestionar que los apoyos y recursos que se soliciten, ya sea individualmente o a través de organizaciones y asociaciones cumplan en su distribución con el principio de equidad de género.
- ♀ Promover y organizar la participación de los ciudadanos y de los vecinos en actividades del Ayuntamiento, desde una perspectiva de equidad de género.

Las brechas entre hombres y mujeres

Actualmente se cuenta con elementos importantes del marco legal para la igualdad de género y la salvaguarda de los Derechos Humanos de las Mujeres, a nivel municipal, sin embargo persisten las brechas para el desarrollo de las mujeres. Todo demuestra que entre mujeres y hombres hay desigualdad en las oportunidades que tienen.

Mucho se ha hablado, investigado y programado ante el reconocimiento de que las mujeres dentro y fuera de las familias colaboran de múltiples formas a la construcción del tejido social, a la cultura y a la economía del país.

En los últimos 30 años se ha reconocido el aporte de las mujeres en la vida social, cultural, comunitaria y se ha dicho, casi como un lugar común, que ellas son el pilar de la familia. Simultáneamente se ha reconocido el sometimiento del que son víctimas en el espacio privado, pese a los servicios prestados a la familia y a la ilegalidad que ello implica. Los costos personales y para el género femenino de este sometimiento se presentan en diferentes formas, y como sabemos, es el resultado de transitar por el camino de la sumisión aprendida.

La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se fundamenta en el principio de igualdad y se refiere a la necesidad de corregir las desigualdades que existen entre hombres y mujeres en la sociedad. Constituye la garantía de que mujeres y hombres pueden participar en diferentes esferas (económica, política, participación social, toma de decisiones) y actividades (de educación, formación, empleo, etc.) sobre bases de igualdad. El mecanismo de acción positiva tiene como fin contrarrestar las desigualdades de partida para que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres sea una realidad. (Massolo: 2003)

Cada vez más mujeres participan en la sociedad como agentes activas del desarrollo del país. Lo han hecho en desiguales circunstancias y a contracorriente, lo que ha constituido inequidad de género en aspectos materiales, de participación política y en las oportunidades para el desarrollo personal, hecho que se expresa claramente en lo que llamamos las brechas de género.

LAS BRECHAS DE GÉNERO
SON LAS DESIGUALDADES QUE EXISTEN ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL ACCESO A RECURSOS, ESPACIOS, SERVICIOS, PARTICIPACIÓN Y OPORTUNIDADES. EVIDENCIAN LA DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES ESTABLECIDAS POR LAS RELACIONES DE SUBORDINACIÓN Y MARGINACIÓN EN LA SOCIEDAD, LAS QUE IMPIDEN O LIMITAN DISFRUTAR EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES CON LOS HOMBRES DE LOS RECURSOS, SERVICIOS Y BENEFICIOS DEL DESARROLLO. PARA DESCUBRIR LAS BRECHAS DE GÉNERO SE REQUIERE DE DIVERSAS FUENTES DE DATOS, LO QUE HACE POSIBLE EL ANÁLISIS COMPARADO ENTRE LOS GÉNEROS FEMENINO Y MASCULINO. (BARRERA: 2006)

Uno de los objetivos más importantes en la búsqueda de la equidad entre los géneros es angostar las brechas de género a corto plazo y a largo plazo desaparecer las brechas. Para promover la equidad y la construcción de nuevos poderes se han propuesto diversas vías o estrategias denominadas acciones afirmativas, que permiten abrir espacios de todo tipo para las mujeres. Los mecanismos y acciones más eficaces en este nivel han sido establecer políticas públicas de discriminación positiva, brindar equidad en las oportunidades y las diversas acciones de gobierno tendiente al empoderamiento de las mujeres.

LA ACCIÓN AFIRMATIVA
"LA ACCIÓN AFIRMATIVA ES ... EL INSTRUMENTO MÁS VÁLIDO ELABORADO Y ACEPTADO A NIVEL INTERNACIONAL PARA SALVAR LOS OBSTÁCULOS QUE SE INTERPONEN EN EL LOGRO DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES" (CAMACHO, R :1996)

Las medidas afirmativas son decisiones y acciones concretas, que se dirigen a grupos sociales delimitados que vienen soportando desigualdades, resultantes de las prácticas culturales e instituciones discriminatorias. Son una estrategia para contrarrestar la falta de oportunidades y corregir aspectos específicos de la discriminación.

Las medidas afirmativas para mujeres tienen como finalidad poner en marcha programas específicos para brindar a las mujeres determinadas ventajas. Las medidas afirmativas surgen como mecanismos de compensación que permiten avanzar en la equidad, a través del establecimiento de una política de género que equilibre el poder al interior de las instituciones como la familia, la escuela, el estado, etcétera.

De tal suerte que las medidas afirmativas demandarían estar delineadas en los planes de desarrollo local, con el obligado reflejo en la asignación de recursos en las partidas presupuestales, la puesta en marcha de políticas públicas y de acciones puntuales. Dichas medidas pueden emplearse para eliminar o disminuir situaciones de discriminación, allí en donde existan.

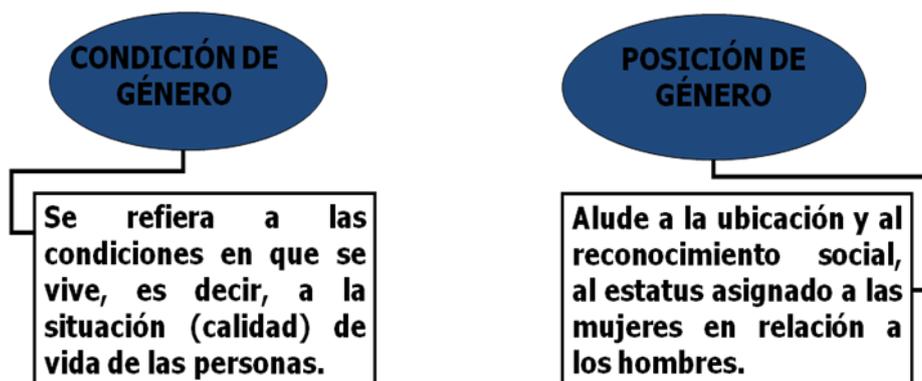
Política de equidad de género

Una política de equidad de género está formada por un conjunto de principios, acciones y medidas estructuradas en forma lógica, continua y sistemática, que está dirigida a lograr relaciones más equitativas entre mujeres y hombres dentro de una colectividad y en aquellas esferas de impacto de su trabajo, por ello la política tiene implicaciones para la colectividad; surge como resultado del reconocimiento social y político explícito de las desigualdades.

Una política de equidad de género es un conjunto de orientaciones de tipo ético que guían y dan sentido a proyectos dirigidos a la equidad. Conceptos y términos tales como perspectiva de género, igualdad de oportunidades, acción afirmativa, equidad entre los géneros y ciudadanía de las mujeres representan una importante innovación conceptual y práctica en comparación con la anterior y larga tradición de asistencialismo y paternalismo hacia las mujeres.

En ese encuadre dentro de las luchas de emancipación de las mujeres y de los aportes conceptuales, analíticos y políticos de los estudios de género, el que marca la radical diferencia con el enfoque y relación tradicional de los gobiernos municipales hacia las mujeres, concebidas solamente en sus roles de madre, esposa, ama de casa, como beneficiarias pasivas de la asistencia social y como incondicionales voluntarias sacrificadas por el bien de los demás” (Massolo, 2003).

Entonces, una política pública para mujeres, debe considerar las diferentes formas en que se presenta la discriminación y la desigualdad, cómo se manifiestan en todos los ámbitos del desarrollo humano de las mujeres. Implica considerar la condición y la posición en que se encuentra la ciudadana que requiere algún servicio o todos los que otorga la institución.



La condición de muchas mujeres lleva a un estilo de ejercicio del poder en donde las estrategias se relacionan con el engaño y la manipulación, haciendo uso del beneficio secundario de ello. Por otra parte, la condición del género femenino reproduce actitudes de sumisión, culturalmente fijadas. Otro elemento de la condición de las mujeres es la dependencia de la mujer respecto del varón, tanto en aspectos económicos como de otra índole, los recursos simbólicos.

Por los elementos expuestos es que la condición y la posición de género son centrales a la hora de establecer políticas públicas para el avance de las mujeres.



Las políticas públicas de discriminación positiva requieren reconocer las necesidades de las sujetos a las que van a brindar dicha política, considerando también el acceso real que tienen sobre los recursos y el control que tienen sobre ellos.

El empoderamiento de las mujeres

En la actualidad, estamos en el punto en que después de un escamoteo constante, se lograron construir los instrumentos legales que han permitido que en los planes de gobierno local se consideren dos aspectos centrales para erradicar la discriminación hacia las mujeres: la transversalización de la perspectiva de género y las iniciativas que otorgan oportunidades especiales -acciones afirmativas o de discriminación positiva- para el adelanto de las mujeres. El objetivo de estas acciones, planes, programas y políticas públicas es brindar oportunidades para las mujeres, para su empoderamiento.

Estar empoderada

Estar *empoderada* significa para Emma Zapata (1997) poder dilucidar cuando los problemas están fuera de una misma, dejar de sentirse culpable por éstos, pero aprender de los propios errores y aceptar responsabilidad sobre las propias acciones. Para Emma Zapata, reconocer los propios poderes equivale a admitir y aceptar responsabilidades.

Fuente: Zapata, Emma, (coord) Las mujeres y el poder. Contra el patriarcado y la pobreza, México, 2002.

Así, para el logro de este importante objetivo se tienen que cumplir otras condiciones, como que se considere que a las beneficiarias de los programas, planes, políticas públicas o acciones de gobierno se les respeten todos sus derechos, y sean consideradas más que usuarias o beneficiarias de servicios, derechohabientes y ciudadanas. Esta consideración es central tratándose de mujeres que constantemente son discriminadas por su condición de género y en el caso que aquí nos ocupa, por ser víctimas de violencia.

El objetivo del empoderamiento es impulsar cambios en la cultura. Empoderarse significa que las personas (mujeres y hombres se pueden empoderar) adquieran el control de sus vidas, logren la habilidad de hacer cosas y de definir sus propias agendas. Empoderamiento también es para las mujeres la capacidad de incrementar su propia autoconfianza y su fuerza interna.

Empoderarse es un proceso por el cual las mujeres desarrollan las capacidades para organizarse con el fin de incrementar su propia confianza, afirmar su derecho de independencia para hacer elecciones y controlar los recursos que les ayudarán en el desafío de suprimir la subordinación en su vida.

El proceso de empoderamiento va acompañado de la adquisición de derechos y estos construyen ciudadanía, la ciudadanía de las mujeres.

El poder de las mujeres está conformado por un conjunto de soportes, recursos y condiciones vitales.

Poder vivir:

- ✓ Sin el riesgo que hoy significa la vulnerabilidad de género.
- ✓ Respetadas en nuestra integridad sin ser violentadas.
- ✓ Para afirmarnos.

Poder acceder:

- ✓ A los recursos
 - ✓ A los bienes
 - ✓ Al dinero
- Satisfaciendo nuestras necesidades.

Poder intervenir:

- ✓ Con paridad en todas las decisiones y asuntos públicos.

Marcela Lagarde

Sara Longwe, consultora en género, formuló el Marco de Empoderamiento de la Mujer que se muestra más abajo, en el interés de incorporar plenamente la idea de que la conciencia de género es esencial para la formulación de programas sensibles a género. Conciencia de género para Longwe significa énfasis en la participación de la mujer y consideración de sus intereses en cada etapa del ciclo de desarrollo. El objetivo del empoderamiento es superar la desigualdad de las mujeres frente a los hombres.

El Marco de Empoderamiento de las mujeres está diseñado de forma tal que cuanto más alto se está en la escalera de cinco niveles de “Bienestar” a “Control”, es mayor la equidad y el empoderamiento.



Fuente: Propia, con base en la información en el marco para la igualdad de Sara Longwe

Para esta escala de empoderamiento de las mujeres, el bienestar se refiere a lo material, lo que cubre las necesidades básicas – necesidades prácticas- es decir, alimentos, ingresos, atención médica, entre otras. Las mujeres pueden tener cubierto el nivel de bienestar y no estar empoderadas.

El segundo nivel es el de acceso de las mujeres a factores de producción tales como la tierra, crédito, capacitación, instalaciones de mercado, servicios públicos y beneficios en igualdad de oportunidad con los hombres. En caso de que esto ocurra el nivel de acceso sí implica cierto nivel de empoderamiento para las mujeres que cuentan con estos factores en igualdad que los hombres.

Participación significa igual participación de las mujeres en el proceso de toma de

decisiones y formulación de la política pública en cada etapa de su desarrollo y en cada lugar del programa, desde la comunidad hasta el nivel normativo más alto.

Concientización se refiere a conciencia de género -al convencimiento de la igualdad entre los sexos, de que los roles de género pueden cambiarse y que la división del trabajo debería ser en un plano de igualdad, justicia y con apego al respeto de los derechos.

Finalmente, el nivel de control se refiere a la igualdad en el control sobre los factores de producción y distribución de beneficios. En este nivel no existe dominio ni subordinación.

En algunos países se han llevado a cabo las acciones correctivas en ese nivel, y lo han hecho como una medida para evitar la reproducción de la desigualdad y que se siga feminizando la pobreza. “El desarrollo económico no basta para reducir todas las disparidades de género: se precisan políticas correctivas que aborden específicamente las desigualdades de género persistentes.” (Igualdad de género y desarrollo 2012, p. vii)

Ante la expectativa de corregir los factores que inhiben el desarrollo económico de las mujeres, se precisa establecer acciones y políticas públicas que estén dirigidas a mejorar las condiciones en que las mujeres participan del desarrollo económico.

Las mujeres consideran que las carencias que viven existen porque no hacen lo suficiente, e intentan y se desgastan ante las necesidades y los pocos recursos económicos para solventarlos. No conciben el problema como una forma de discriminación, violencia social y de pareja.

Marcela Lagarde, como muchas feministas investigadoras de las causas económicas y del género femenino, ha insistido que las dependencias económicas llevan a dependencias psicológicas, entonces la independencia económica llevará a una autonomía personal; y así lo dicen los esfuerzos de muchos gobiernos que han invertido en el capital humano, que representa el empoderamiento económico de las mujeres. Además, dependerá de que la mujer modifique su percepción del mundo, que se logre hacer más consciente.

Desarrollo de capacidades económicas
Conocer y ejercer derechos
Aprender a gestionar
Aprender a negociar
Aprender a delegar
Aprender a priorizar
Mantener control sobre los recursos económicos
Aprender a administrar
Aprender a construir alternativas económicas
Aprender a innovar
Aprender a trabajar en equipo
Aprender a vender
Ser asertiva

Mujeres y dinero

Son variadas las formas de explotación hacia las mujeres, son comunes en el espacio privado y público, su expresión más clara es cuando terceras personas obtienen ventaja del trabajo y riqueza material, producto del esfuerzo y trabajo de las mujeres.

La discriminación que viven las mujeres es otra expresión de inequidad, se puede ver en el trato diferenciado y desventajoso que reciben por el sólo hecho de pertenecer al género femenino.

Sobreviven también las diversas formas de subordinación de las mujeres, este hecho es también muy generalizado y pasa en la sociedad, la familia y la comunidad. Se presenta como una expresión social del sometimiento continuo e histórico en el que las mujeres han vivido. Es un hecho que para muchas mujeres, en las decisiones sobre aspectos importantes de su vida, no son consultadas y son tratadas como objetos y no como las sujetos que son.

El sometimiento de las mujeres es un hecho cultural inobjetable, que se debe cambiar. Tiene costos, tanto en lo personal y social como en lo económico. El sometimiento deriva en el menoscabo de la calidad de vida de las mujeres, afectando su salud e incidiendo en las oportunidades para su desarrollo, tiene múltiples formas de expresión social: la feminización de la pobreza, la dependencia económica, que redundando en malos tratos, discriminación y violencia, entre otras.

Para la mayoría de las mujeres las maneras de obtener ingresos provienen del empleo, del autoempleo, negocio, ventas a trasmano y/o de las aportaciones de su pareja o familia.

El acceso a las oportunidades de desarrollo económico sólo es una parte del problema; por otra parte, hay formas de violencia económica y laboral hacia las mujeres, que se expresan como acoso sexual y laboral, variadas formas de discriminación, segregación laboral y violación de derechos laborales de las mujeres. Actos ilegales que dan cuenta del trato inequitativo y otras maneras de violencia que son extendidas, permitidas y ejemplos de la realidad de las mujeres.

Cuando se habla de las mujeres y su participación en el desarrollo económico, casi siempre se piensa en las oportunidades que se deben construir y ofrecer, dejando de lado todas las formas en las que se les violenta, explota y discrimina en el proceso de su participación en él.

Como hemos dicho, la violencia hacia las mujeres tiene varias caras. Las facetas de la violencia en este nivel son muy ocultas y se hallan normalizadas como prácticas comunes; la impunidad y los casos son casi invisibles o anecdóticos, en el mejor de los escenarios. No hay constancia, datos, ni testigos y no hay justicia para las víctimas.

Factores que inhiben el desarrollo económico de las mujeres
⇒ Fuentes de ingresos precarizadas
⇒ Depresión emocional
⇒ Explotación laboral
⇒ Salarios bajos
⇒ Tiempo que invierte en trabajo doméstico
⇒ Responsabilidad sobre los hijos /as
⇒ Salud precaria y/o desnutrición
⇒ Carencias en habilidades y las capacidades para el trabajo
⇒ Vivencia de violencia
⇒ Lejanía geográfica del centro de trabajo
⇒ Servicio de transporte público ineficiente

Otros factores que impiden el pleno desarrollo en áreas financieras son las trabas culturales, los estereotipos, los prejuicios y los roles que las mujeres deben sufrir en una sociedad tradicional.

GÉNERO Y RECURSOS FINANCIEROS

QUE LA MUJER SEA DEPENDIENTE ECONÓMICA ES EN LA CULTURA TRADICIONAL PARTE DEL ROL FEMENINO	POR ESO SE CRITICA A LAS MUJERES QUE BUSCAN UNA AUTONOMÍA ECONÓMICA
LA AUTONOMÍA ECONÓMICA , NO ES UNA ASPIRACIÓN EN LAS MUJERES, PERO SI ES DEPENDIENTE, LA SOCIEDAD LA JUZGA	POR ESO ES MAL VISTA LA MANTENIDA
A LAS MUJERES QUE BUSCAN LA RIQUEZA Y LA ACUMULACIÓN DE RECURSOS , EN LA SOCIEDAD SE LES JUZGA MAL	NO PASA LO MISMO CON LOS HOMBRES QUE BUSCAN ACUMULAR, ELOS SON PROSPEROS
LAS MUJERES TOMAN DECISIONES FINANCIERAS, CON MAYOR DIFICULTAD QUE LOS HOMBRES	CUANDO FALLAN EN SUS DECISIONES, SON MÁS CASTIGADAS.
LA TAREA DE CONCILIAR LA VIDA LABORAL CON LA FAMILIAR Y LA PERSONAL, RECAE MUCHO MÁS EN LAS MUJERES	LOS HOMBRES SÓLO TIENEN QUE CONCILIAR LA VIDA LABORAL Y PERSONAL
SER AMBICIOSA , NO ES BIEN VISTO	NO SER AMBICIOSO ES UN DEFECTO .

Las mujeres pueden pasar de ser sometidas a ser empoderadas, es decir, con lo mínimo indispensable para llegar a ser dueñas de sí mismas, de sus decisiones y elecciones, autónomas, capaces de vincularse afectivamente sin dependencias nocivas, con acceso a oportunidades de desarrollo y al mercado laboral, que les permita una autonomía económica.

Otro aspecto importante es el uso del dinero. Clara Coria nos muestra que tanto hombres como mujeres perciben como natural un uso diferenciado y desigual del dinero y que esto inhibe en las mujeres el logro de su autonomía; explica que en las relaciones de poder el dinero sigue siendo un recurso de los hombres.

Dice que las mujeres requieren de conocer lo que percibimos, pensamos y valoramos y también aquello que no vemos. Nadie cambia aquello que le parece «natural»... Que lo invisible no es cuestionable precisamente porque se lo considera «normal».

Cada vez más mujeres van demostrando su capacidad de liderazgo, inclusive algunas han aportado otras formas de liderar que están siendo muy reconocidas y requeridas.

El sexo del dinero

Ganar el propio dinero, llegar a ser independientes, no es garantía de una verdadera autonomía para las mujeres.

Muchas veces genera sentimientos encontrados, conflictos de pareja, dudas, miedos, culpas... todas sensaciones que consciente o inconscientemente impregnan las relaciones.

Tanto los hombres como las mujeres siguen percibiendo como «natural» que el «dinero», con independencia de quien lo genere, en términos de poder sigue siendo masculino.

Cada vez hay más mujeres que no sólo se sienten independientes, sino que además ejercen una verdadera autonomía en lo económico. Y en el ámbito privado, son muchas las mujeres que aún están tomando decisiones vitales entre «la profesión o la maternidad», entre la «carrera laboral o la pareja»; o que llegan a ejercer liderazgos cuando ya no están en pareja, o cuando no tienen hijos e hijas o ya son mayores, y siempre que puedan contar con una infraestructura individual que cubra las necesidades familiares.

Otras llegan a ser independientes y autónomas, pero por ello son rechazadas a nivel sentimental por hombres, que a otros niveles las admiran. Hombres que admiten e incluso requieren la independencia económica de las mujeres (porque se han dado cuenta que es mucho mejor no tener que cargar con el rol del proveedor exclusivo en lo económico), pero que no aceptan su autonomía.

Dice Clara que el mayor obstáculo de las mujeres reside en la dificultad para desprenderse del modelo «maternal» que está en la base del ideal de feminidad, mientras que el obstáculo de los varones reside en no poder desprenderse del modelo de jerarquía patriarcal por el cual ellos siempre deben «tener más»: más erecciones, más dinero, más sabiduría, más autoridad, etc. para no correr el riesgo de ser considerados «poco viriles». Ambos quedan aprisionados en el modelo de poder patriarcal basado en la jerarquía y la superioridad de unos sobre otros. Es por esto que algunas mujeres se equivocan y creen que acceder a la libertad es «invertir las situaciones de poder» y someter a los hombres. Y muchos hombres también se equivocan y creen que perder privilegios es caer en la descalificación y perder virilidad.

Lo que enfrenta a mujeres y a hombres, no son sus diferencias —que enriquecen el intercambio— sino el modelo de poder que han incorporado. No se trata de una lucha entre mujeres y hombres sino de una lucha por perpetuar un modelo autoritario y jerárquico en la que suelen quedar atrapados ambos.

GÉNERO Y RECURSOS FINANCIEROS

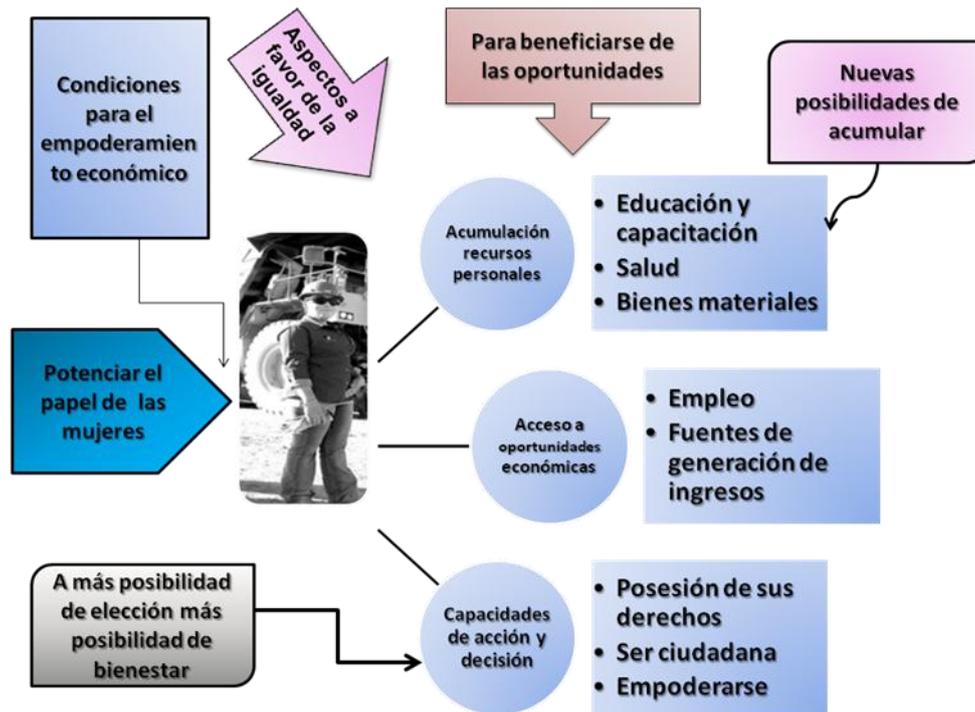
A LAS MUJERES LES PAGAN MENOS QUE A LOS HOMBRES POR UN MISMO TRABAJO	SE PARTE DE QUE LAS MUJERES VALEN MENOS Y SU TRABAJO TAMBIEN VALE MENOS. SU ROL NO ES SER PROVEEDORA
MUCHAS MUJERES SE SIENTEN CULPABLES POR DEJAR A SUS HIJOS /AS PARA IR A TRABAJAR	EL ROL TRADICIONAL DE LA MUJERES ES SER ESPOSA Y MADRE, NO TRABAJADORA. ADEMÁS HAY MUCHA PRESIÓN SOCIAL.
ALGUNAS MUJERES RECHAZAN PROYECTOS Y PUESTOS CON MAYOR SALARIO Y COMPROMISO, PARA PODER SEGUIR EN SU ROL DE MADRE	EN LA CASA CONTINUAN CON LOS MISMOS ROLES TRADICIONALES , SOCIALMENTE EL CRECIMIENTO PROFESIONAL DE LAS MUJERES SE VE COMO EGOISMO
LA OPCIÓN ES MADRE O PROFESIONISTA, NO SE CREEN COMPATIBLES AMBAS.	LOS ROLES TRADICIONALES PARA LAS MUJERES ESTAN MUY CERRADOS. BUENA O MALA , MADRE O PROFESIONISTA, TRASGRESORA O TRADICIONAL.

Propuesta de modelo integral para el empoderamiento personal y económico de las mujeres

Son tres los elementos que favorecen la igualdad y permite a las mujeres estén en condiciones para aceptar, competir o tomar las oportunidades para el propio desarrollo económico: Acumulación de recursos personales de tipo material y simbólico; la educación, capacitación, salud y bienes materiales incluido el dinero. Acceso a oportunidades económicas; que significa acceder a un empleo, o a oportunidades de obtención de ingresos. Finalmente contar con capacidades personales para decidir y hacer cosas; para ello se necesita conocer y ejercer los derechos que se tienen, considerarse ciudadana y empoderarse en el hacer cotidiano.

Todos estos procesos se dan simultáneos y los resultados son dos: el empoderamiento económico y el desarrollo personal. Si estos procesos se dan en colectivo, los resultados son los mismos que para las individuos, sólo que la acumulación de recursos es diferente para cada

quien, además que toda la acción y decisión es diferente, dependiendo de los objetivos y de la personalidad.



El marco legal de los Derechos Humanos de las Mujeres y el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

- En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) documento firmado y ratificado por México en 1980 y 1981 respectivamente.

La Convención manifiesta que la discriminación contra la mujer viola la igualdad de derechos y el respeto a la dignidad humana, dificultando su participación. Por ello, la Convención exige a los Estados firmantes que condenen públicamente la discriminación contra las mujeres y tomen acciones para su eliminación.

- Para 1980 la investigación del fenómeno de la violencia contra las mujeres ya había adquirido notoriedad pública. En ese año se celebró la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer, en Copenhague, Dinamarca. Uno de los logros de la Conferencia es que se logra caracterizar a la violencia en contra de mujeres como atentatoria de sus derechos humanos y se reconoce que la violencia es un problema de carácter público.
- Posteriormente en la Conferencia de Viena de 1993, sobre los Derechos Humanos, se logró incluir en su agenda, la necesidad de reconocimiento explícito- por parte de los estados- de la existencia de los Derechos Humanos de las Mujeres.

También en 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, que define de manera amplia el

fenómeno de la violencia contra las mujeres y recomienda medidas para favorecer su eliminación.

El reconocimiento que hace la Asamblea en torno a la violencia contra las mujeres, proporciona bases sólidas para establecer las responsabilidades de los Estados en su prevención, atención, defensa y procuración de justicia para las mujeres agraviadas.

Asamblea de Naciones Unidas Resolución 48/104

Es el primer instrumento a nivel internacional de Derechos Humanos que define a la violencia de género:

“Todo acto de violencia basado en el género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer (o el hombre), inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”.

- El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, CEDAW (1999). Ratifica la decisión de asegurar las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, todos los Derechos Humanos, las libertades fundamentales y de establecer las medidas para evitar su violación.

La CEDAW dispone que los estados adopten las medidas necesarias – de carácter especial y temporal- para acelerar el camino hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Y realiza el señalamiento de que la violencia tiene como origen el género. Es el primer documento que reconoce las diferentes formas en que las mujeres del mundo son discriminadas y como se expresa este fenómeno:

- ✗ Dificultad para participar en los diversos ámbitos públicos, como resultado de los papeles tradicionales de mujeres y hombres en la sociedad y la familia.
- ✗ Múltiples obstáculos para su desarrollo integral, resultado del papel de las mujeres en la procreación. Además de la carencia de servicios sociales de apoyo para el cuidado de los /as niños /as.
- ✗ Millones de mujeres en situación de pobreza, con acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación, las oportunidades de empleo y para cumplir otras varias necesidades.
- ✗ Dificultad para ejercer sus derechos económicos, políticos, laborales, sexuales, reproductivos y sociales.
- ✗ Dificultad para ejercer cabalmente sus libertades individuales.
- ✗ Problema para acceder a la educación y enseñanza en igualdad que los hombres.
- ✗ Dificultad para acceder a los servicios de salud y a la seguridad social.
- ✗ Obstáculos para recibir un trato digno y de respeto tanto en el ámbito público como en el hogar.
- ✗ Dificultad para la sobrevivencia económica de las familias de la mayoría de las mujeres rurales.
- ✗ Múltiples dificultades para obtener ingresos, administrar su dinero y emplearlo en su beneficio o goce.

Imposibilidad para ejercer legítimamente descanso y esparcimiento.

En 1994 se realizó la Conferencia de Población y Desarrollo en la ciudad de El Cairo, Egipto. En ésta se logró la introducción del tema de la violencia como un mecanismo de control de la salud y la sexualidad, además de exponer que es un obstáculo en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

- La Organización de Estados Americanos (OEA) en 1994 aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) firmada y ratificada por México en 1996.

La Convención de Belém Do Pará definió la Violencia contra la mujer como toda conducta basada en su género que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer tanto en el ámbito público como en el privado.

En la Convención de Belém Do Pará se reconoce que la eliminación de la violencia contra las mujeres es una condición indispensable para su desarrollo individual, social y para una plena participación en todos los ámbitos. Plantea que adoptar la Convención constituye una contribución positiva para proteger los derechos de las mujeres y eliminar las situaciones de violencia que pudieran afectarlas.

- La Convención de Belém do Pará es el único instrumento a nivel regional cuyo propósito es remediar la violencia de género, tanto en ámbito privado como en el público. Incluyendo la violencia perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes.
- En 1995, durante el desarrollo de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín, China, las mujeres representantes de los gobiernos participantes -189 delegaciones gubernamentales- aprueban por consenso la plataforma de Acción de Pekín, un programa encaminado a crear las condiciones necesarias para la potenciación del papel de la mujer en la sociedad.

Uno de los compromisos de la Conferencia fue garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de las Mujeres y las niñas como parte inalienable, integral e indivisible de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales. Así mismo, tomar medidas eficaces contra la violación de esas garantías.

La Conferencia de Pekín, tiene el objetivo de acelerar la aplicación de las estrategias de Nairobi, –Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que por primera vez se aprueban las estrategias para el adelanto de la Mujer durante el periodo 1986 – 2000, orientadas hacia la promoción de la Mujer y para eliminar todos los obstáculos que dificultan su participación activa, en todas las esferas de la vida pública y privada mediante una estrategia de participación plena y en pie de igualdad; de participación en el proceso de adopción de decisiones en la esfera económica, social, cultural y política.

El Estado Mexicano, a través de varias acciones legislativas y reglamentarias, ha incorporado diversos ordenamientos legales al tratamiento de la violencia, tales como:

- La reforma legislativa a través de la entrada en vigor de la Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Intrafamiliar (Diario Oficial de la Federal, 9 de julio de 1996)

- El Reglamento a la Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Intrafamiliar (Diario Oficial del 21 de octubre de 1996)
- La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Diario Oficial de la Federación, 1 de febrero de 2007).

En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se promulga que se debe implantar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Establece los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se dice que la obligación del Estado es garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos y la reparación del daño causado por los actos violentos.

- A partir del 28 de febrero del 2008, el estado de Veracruz, cuenta con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En la Ley estatal se describen los objetivos del instrumento, dice en el artículo 2º que va a “establecer las bases y principios de la política gubernamental y del estado para garantizar a las mujeres, desde una perspectiva de género, el acceso a una vida libre de violencia a través de medidas integrales de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas”.
 - ♀ Fomentar la creación de los espacios de expresión para que las mujeres puedan dar a conocer sus necesidades e inquietudes sin distinción o discriminación.
 - ♀ Fomentar la generación y aplicación de mecanismos que permitan el acceso de la mujer a los beneficios de los programas municipales en condiciones de igualdad.
 - ♀ Impulsar en el Municipio los programas a favor de las mujeres que promuevan organismos nacionales e internacionales, así como diseñar y aplicar los propios.
 - ♀ Promover la planeación del desarrollo municipal, bajo una perspectiva de equidad de género.
- El Código Penal para Veracruz establece en el Artículo 196 sobre la Discriminación de las Personas, que: se impondrán de seis meses a dos años de prisión y hasta cien días de trabajo en favor de la comunidad a quien, injustificadamente, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de la piel, nacionalidad, origen, posición social, trabajo, profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud: o cualquier otra que atente contra la dignidad humana:

“I. Provoque o incite al odio o a la violencia;

II. En el ejercicio de sus actividades profesionales, mercantiles o empresariales, niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho. Para este efecto, se considera que toda persona tiene derecho a los servicios que se ofrecen al público en general;

III. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o

IV. Niegue o restrinja derechos laborales.

Al servidor público que en ejercicio de su función, incurra en alguna de las conductas previstas en este artículo o niegue o retrase a una persona un trámite o servicio al que tenga derecho, además de las sanciones previstas, se le impondrán destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, hasta por el mismo lapso de la prisión impuesta.”

Capítulo 3.

Participación en la toma de decisiones y construcción colectiva de una agenda local para la prevención de la violencia.

Desarrollo humano sustentable

Por mucho tiempo, la idea de desarrollo se relacionó exclusivamente con indicadores económicos, como el incremento productivo, el impulso a los mercados, la generación de ganancias o el aumento del poder adquisitivo. Es hasta en las dos últimas décadas que este concepto se ha centrado en las personas y se le relaciona con la expansión de las capacidades y libertades humanas, entendidas, al mismo tiempo, como medios y fines del desarrollo. Si la valoración del desarrollo debe hacerse en función del acceso a las libertades, como señala Amartya Sen, hechos como la pobreza, las privaciones sociales y la falta de oportunidades económicas originan ausencia de libertad. Y como las libertades —ya sean económicas, civiles o políticas— están fuertemente conectadas entre sí, la privación de algunas limita el acceso a otras, o por el contrario, el disfrute de ciertas libertades conduce hacia la obtención de otras.

Desde el enfoque del desarrollo humano sustentable, cuando las personas cuentan con oportunidades sociales pueden moldear su propio destino y ayudarse unas a otras, lo cual echa por tierra el razonamiento de que las personas beneficiadas con programas sociales sólo pueden ser tratadas como receptoras pasivas. El desarrollo humano implica la participación de las personas y de las comunidades en las decisiones y en las acciones mismas, el impulso a la capacidad ciudadana para intervenir en la vida social. Es, asimismo, un enfoque que alienta la redistribución, preservación e incremento de la riqueza material y simbólica de las personas y sus comunidades, y su acceso a los bienes, recursos y servicios sociales necesarios para mejorar su calidad de vida.

La vulnerabilidad de la economía no radica en la falta de riqueza. Sen afirma que, paradójicamente, existe un incremento de la “opulencia global” y que el empobrecimiento de la población se relaciona con la distribución de las oportunidades reales. Como ejemplo, señala que el hambre no es consecuencia de la falta de alimentos, sino de la desigualdad en los mecanismos de su distribución.

La perspectiva de género ha evidenciado que los procesos de desarrollo lejos de ser neutros, han sido desiguales e inequitativos para las mujeres. En el sistema patriarcal, nacer mujer o nacer hombre determina el acceso al desarrollo, y conforme a este orden, desde su nacimiento las mujeres son excluidas del acceso a las oportunidades, a los bienes, servicios o espacios públicos —economía, política, deportes, ciencia, recreación, entre otros—, y en cambio, ha concentrado las posibilidades del desarrollo en los hombres y su mundo. Por esta razón es fundamental que el paradigma del desarrollo humano sustentable, que conjuga de manera articulada y dialéctica los principios de equidad, empoderamiento y sustentabilidad, sea resignificado desde la perspectiva de género; es decir, que incorpore sus principios y ética para construir nuevos valores y nuevas relaciones basadas en la igualdad, la justicia, la equidad y la paz.

Los paradigmas del desarrollo humano sustentable y de la perspectiva de género van de la mano; pero “no se trata de añadir a las mujeres a un mundo práctico o simbólico pensado sin ellas, ni de agregarle a todo lo que se planifique la frase mágica enfoque de género”. Por el contrario, busca incorporar las necesidades e intereses de las mujeres a la visión de desarrollo; transformar las relaciones entre mujeres y hombres, pero también entre las mujeres y entre los hombres, en

todos los ámbitos de la vida personal y social, privada y pública, sea de índole económica, cultural, educativa, política, etcétera.

Desde el enfoque del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el paradigma del desarrollo humano está también conectado con el de la perspectiva de género porque se fundamenta en la noción de desarrollo de capacidades, referidas a las oportunidades para ser y hacer. Este proceso supone la construcción de un entorno en el que las personas puedan vivir de forma productiva y creativa, conforme a sus necesidades e intereses.

El fomento de las capacidades es la vía para que las personas, mujeres y hombres, sus organizaciones y sociedades, obtengan, fortalezcan y mantengan las competencias para establecer y lograr sus propios objetivos de desarrollo.

Esta visión del desarrollo está articulada estrechamente con el enfoque de los derechos humanos, el cual busca reivindicar su reconocimiento, exigibilidad y ejercicio pleno, mas no desde una posición androcéntrica impregnada por los estereotipos de género o centrada en los derechos de los hombres, sino posicionando a la persona humana como sujeto central del desarrollo, de tal forma que los derechos humanos de mujeres y hombres se reconstruyan desde la perspectiva de género.

Desde el enfoque de género se reivindican los derechos de las humanas. Al llamar humanas a las mujeres, se busca visibilizar su exclusión, evidenciar que se las ha subsumido en lo humano masculino y reconocer la humanidad como una construcción histórica y no natural. En la Declaración y Programa de Acción de Viena se expresa con claridad que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales son “conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”, que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en la vida política, civil, económica, social y cultural, en los planos nacional, regional e internacional, y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo, son objetivos prioritarios de la comunidad internacional”.

La humanidad de las mujeres sugiere nuevos paradigmas. Ser humanas equivale a tener derechos, tomar decisiones, satisfacer sus necesidades y contar con las condiciones reales, concretas y cotidianas para ser autónomas, con poder personal y colectivo.

En la erradicación de la discriminación, la sociedad debe comenzar por reconocer las circunstancias que han limitado el desarrollo de las mujeres con relación al de los hombres, tales como creencias, formas de pensar, usos y costumbres, en las que la discriminación se refleja como un hecho natural, justificable inclusive. Este conjunto de prácticas e ideas es uno de los principales obstáculos del desarrollo humano.

Fortalecer la participación equitativa de las mujeres en los ámbitos del espacio local puede ser la vía de empoderamiento que transforme las estructuras sobre las que se asienta la discriminación y en las que la condición social de las mujeres es afectada.

Hoy día suele afirmarse que el desarrollo humano de las mujeres, sus responsabilidades y su papel tradicional en la sociedad están cambiando. Y si bien esto puede ser cierto, es necesario saber en qué dimensión y en qué áreas se está dando. Por ejemplo, se asegura que el acceso de

Las mujeres a la educación se ha incrementado notablemente y que ahora las mujeres representan 40 por ciento de la población económicamente activa, incluso cada vez más son las principales o únicas proveedoras de ingresos y jefas de hogar. No obstante estas transformaciones, prevalecen las desigualdades que dificultan y restringen su desarrollo en distintas esferas. Socialmente se les exige el cumplimiento de roles tradicionales domésticos y el cuidado de la descendencia y de las/los integrantes de la familia, incrementando sus jornadas de trabajo.

En el terreno económico, las mujeres participan en condiciones de desventaja con respecto a los hombres, debido al limitado y desigual acceso a los recursos productivos y tecnológicos; a la propiedad de activos o a la disponibilidad de fuentes de financiamiento; a la asesoría técnica; a la capacitación; a la información sobre canales de comercialización, procedimientos organizativos o programas gubernamentales; además de su desigual participación en los órganos de decisión comunitaria, social y política.

En lo político, el promedio de participación de las mujeres en los dos últimos periodos legislativos de la Cámara de Diputados fue de 24 por ciento, y en la de Senadores no llegó a 20 por ciento. Sin embargo, estas cifras que denotan un bajo nivel de participación y reconocimiento político se reducen más en el ámbito local: menos de cinco por ciento de las presidencias municipales están encabezadas por mujeres.

Las mujeres viven las consecuencias de las múltiples jornadas y la desvalorización de su trabajo y capacidades, además de los privilegios masculinos que los excluye de participar en las tareas domésticas y de manera creciente incluso de responsabilidades que eran típicamente de los hombres, como ser los únicos proveedores de ingresos reconocidos en sus hogares.

Si bien los cambios a favor de las mujeres son sustanciosos, no han beneficiado todavía al conjunto de las mujeres; su situación se ha deteriorado y se ha vuelto más compleja debido a las múltiples jornadas de trabajo, a la feminización de las jefaturas de familia, de la pobreza, de la agricultura, de la migración, por mencionar algunos ejemplos. Aún no puede asegurarse que los logros alcanzados hasta ahora hayan propiciado condiciones más equitativas para las mujeres con relación a los hombres.

Es con base en este contexto donde radica la importancia de medir los avances en el desarrollo humano sustentable y de ponderar el impacto de la acción pública en materia de igualdad de género e identificar sus fortalezas y debilidades. Para hacerlo, existen diferentes metodologías que dan cuenta de la situación del bienestar de la población y de su calidad de vida, como se expone a continuación.

Las cifras de desarrollo humano y desarrollo local en México denotan dos tipos de desigualdad que se encadenan, potenciando sus efectos: desigualdad entre mujeres y hombres y desigualdad entre municipios y regiones.

Los parámetros que permiten un mejor acercamiento a la situación concreta de desarrollo de mujeres y hombres en el municipio son los Índices de Desarrollo Humano, Relativo al Género y el de Potenciación de Género, vinculados todos con el acceso a las oportunidades y recursos y con el ejercicio de los derechos humanos. Estos índices son en sí mismos herramientas de medición

y de argumentación para incidir en las políticas públicas y un referente para explorar las características locales de las capacidades básicas de las/los integrantes de una sociedad.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se centra en variables como esperanza de vida, tasa de alfabetismo, tasa de matriculación escolar y Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, las cuales aproximan la oportunidad de tener una larga vida, con conocimientos y con acceso a recursos. Sin embargo, el IDH es una forma de identificar un grado de desarrollo que no toma en cuenta las desigualdades entre mujeres y hombres.

Para incorporar la perspectiva de género, en 1995 el PNUD propuso el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), en el que aplica los mismos indicadores, pero diferenciados por sexo. Así, al calcular el desarrollo promedio de las mujeres, si este fuera igual al de los hombres los valores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el IDG serían iguales. Sin embargo, generalmente no es así, este último suele ser diferente; es más, como el IDG suele ser menor, influye en el IDH. En otras palabras, las brechas de género afectan negativamente el índice de desarrollo humano.

Dado que entre las variables que comprende el desarrollo humano se encuentra la autonomía de las/los individuos/ os, es necesario evaluar la brecha entre mujeres y hombres a partir de los logros de su participación en el entorno. Para ello, la herramienta construida por el PNUD es el Índice de Potenciación de Género (IPG), que calcula la participación de las mujeres en distintos aspectos de la vida pública como:

- Participación en decisiones políticas
- Acceso a oportunidades profesionales y participación en decisiones económicas
- Poder sobre los recursos económicos

Estos aspectos, a la vez, dan cuenta de las siguientes variables:

- Proporción de mujeres en el Poder Legislativo
- Participación de mujeres en empleos como profesionales, técnicas, funcionarias y en puestos directivos
- Ingreso proveniente del trabajo percibido por las mujeres, calculado a partir del PIB per cápita

Los resultados derivados del cálculo del IDH en las entidades federativas revelan situaciones contrastantes: las ubicadas en la frontera norte del país conforman una franja geográfica de desarrollo humano alto, y las del sureste las de menor desarrollo humano.

La heterogeneidad en nuestro país, tomando en cuenta las desigualdades geográficas, es más contundente aún en el ámbito municipal, ya que se observan los niveles de desarrollo humano más bajos. Los estados en esta situación son Oaxaca, Chiapas, Veracruz y Guerrero.

Con respecto al Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG), las mujeres ocupan una posición desigual. Al ver este índice en las entidades federativas y municipios del país, en ningún caso el desarrollo promedio de las mujeres es igual al de los hombres cuando se incluyen los indicadores que comprende el IDH (esperanza de vida, educación e ingresos).

Un resultado negativo en el IPG afecta también al conjunto de indicadores de desarrollo humano, y a pesar de que en los indicadores de IDH se registran avances, al desagregarlos por sexo si éstos muestran diferencias en las condiciones de vida de mujeres y de hombres, el IDH disminuye invariablemente.

Con relación a los indicadores de potenciación de género (IPG), los amplios márgenes de diferencia evidencian, además de la brecha, que los avances en materia de igualdad de género se han dado con cierta lentitud, debido a que esta situación permanece invisibilizada y a las fuertes resistencias para modificarla incluso cuando ésta es visible.

Es necesario destacar que los avances en materia de políticas de género y en particular en la participación de mujeres como tomadoras de decisiones, no pueden considerarse concluyentes o irreversibles, ya que así como se ha dado una movilización de liderazgos, de opiniones y tensiones en favor del adelanto de las mujeres, también la ha habido en sentido contrario, pugnando por frenar y revertir los adelantos conseguidos.

Elevar los índices de desarrollo humano en los municipios implica mejorar las condiciones de vida de mujeres y hombres, tanto en el acceso a recursos y servicios determinados por factores socioeconómicos de vida, como en su reconocimiento y valoración social, a través del fortalecimiento de su autonomía y su capacidad para tomar decisiones que modifiquen la posición y las jerarquías de género.

Desarrollo local sustentable

El desarrollo sustentable se definió por primera vez en 1987 en la Comisión Mundial del Medio Ambiente de la ONU (Reporte Brundtland) como “un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades”. Se empleó en un inicio con una acepción ecológica, para detener la destrucción ambiental provocada por el modelo de desarrollo prevaleciente, pero insostenible en el mediano y largo plazos.

Esta noción se fue ampliando hasta referir el equilibrio necesario entre los procesos ambientales, económicos, políticos, sociales y culturales, y en congruencia con una visión sistémica y multidimensional del desarrollo, en la que los seres humanos son el centro de las disertaciones. De esta forma se evidenciaron los desequilibrios existentes, siendo las relaciones de género uno de ellos, ya que determinan, en principio, las oportunidades de las mujeres y de los hombres para acceder, aprovechar y beneficiarse de los recursos, y condicionan su participación en las instancias y espacios de toma de decisiones.

El desarrollo humano sustentable, entendido como la expansión de la libertad de las personas expresada en el conjunto de oportunidades para ser y actuar y como la posibilidad de elegir con autonomía,¹⁹ tiene que llegar a cada persona. Este concepto se relaciona con los ideales de libertad humana, porque ambos adquieren significado sólo cuando se proyectan y ejercen en el entorno personal, toda vez que influyen y determinan los deseos, aspiraciones, planes de vida y, por supuesto, las oportunidades que mujeres y hombres tienen para realizarlos.

Los objetivos y las oportunidades de las personas están influidos por el entorno en que viven y por factores que los determinan, como el género, el ciclo de vida, la etnia y clase social, además de circunstancias específicas del ámbito local.

La naturaleza de lo local sitúa el desarrollo humano de mujeres y hombres en un contexto específico, en el que se concretan sus oportunidades de ingreso y consumo. Con local se alude a la unidad geopolítica en donde se organiza la vida democrática y las redes de participación social.

La realidad cotidiana de las personas se conforma de múltiples dimensiones: geográfica, ambiental, económica, política, social, demográfica, cultural, institucional, además de los vínculos personales, familiares y comunitarios, que en su conjunto configuran el entorno personal de cada mujer y hombre y sus posibilidades reales de desarrollo: tener trabajo, educación, salud, vivienda, alimentación, recreación, descanso, entre otras.

Las estrategias para orientar el desarrollo humano deben ser acordes con los modos de vida específicos de cada región o comunidad, y permitir el acceso de las personas y las comunidades a las oportunidades, los bienes y servicios sociales. Tienen que atenderse y concretarse en lo local, para incidir directamente en cada persona, y en particular, en cada mujer.

Las desiguales condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres y entre regiones en el país, que se expresan en las dinámicas económicas, sociales, culturales, políticas e institucionales del ámbito local, es preciso enfrentarlas con políticas públicas locales, e indiscutiblemente, con políticas con perspectiva de género.

Es pertinente que la formulación de políticas locales abarque las complejas realidades de cada sexo y priorice los objetivos de igualdad de género, asumiendo la responsabilidad de profundizar en el conocimiento de las situaciones de vida, espacios, tiempos, experiencias, intereses y perspectivas de las mujeres, y de ubicar sus desigualdades respecto a los hombres. De esta forma se podrá dar cauce a las necesidades prácticas, que mejoren sus condiciones sociales y económicas, y a los intereses estratégicos de género, para modificar su posición de subordinación por el hecho de ser mujeres.

El desarrollo local con perspectiva de género comprende procesos de cambio políticos, institucionales, sociales y culturales que, de una u otra manera, permiten la apertura de espacios y medios de participación para la sociedad local, con las mujeres como protagonistas. Para ello, habrá que comenzar por reconocer, valorar y potenciar los papeles que éstas desempeñan en cada contexto específico y sus aportes al desarrollo, así como superar las limitaciones de la división de los roles sexuales y de género, y la exclusión y subordinación que las afecta. Parte fundamental en este proceso, es el acceso de las mujeres a los espacios de decisión en los gobiernos locales y el reconocimiento y promoción de su participación y sus derechos.

En la democracia también existe la alternativa de incorporar la perspectiva de género, sin la cual no podría alcanzar el estatus de democracia. Es ineludible erradicar las relaciones sociales basadas en la discriminación y subordinación de las mujeres y el sexismo. La democracia genérica, cotidiana y vital, requiere de nuevas relaciones sociales que garanticen el acceso al desarrollo armónico e integral de las personas, den lugar a la libertad, a la protección de la integridad de las personas en su diversidad y a una calidad de vida cada vez mayor para todas y todos.

En torno a la valoración de las condiciones sociales y económicas de la población en el desarrollo local y las desigualdades, existen diversas propuestas metodológicas para identificarlas. Una de

ellas, relevante por el grado de detalle al que llega y por su importancia en la toma de decisiones del sector público, de la sociedad civil y del sector privado, es el Índice de Marginación. Este índice, que actualiza el Consejo Nacional de Población (Conapo) cada cinco años, se realiza con base en información de los Censos y Conteos de Población y Vivienda y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, levantados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El Índice de Marginación es una fuente de consulta obligada para identificar las carencias en las entidades, los municipios y localidades, en materia de acceso a la educación, vivienda, ingresos y condiciones de residencia en localidades pequeñas (acceso a servicios e infraestructura). Este índice es una herramienta que contribuye a realizar diagnósticos y a localizar las carencias e inequidades sociales en el ámbito local; sin embargo, a pesar de la relevancia que tiene en la decisión sobre políticas y programas concretos no es del todo útil, ya que suele arrojar elementos de análisis parciales e incompletos porque no considera las desigualdades de género; es decir, omite las diferentes realidades que prevalecen para las mujeres y para los hombres en un mismo espacio, a pesar de que se cuenta con información desagregada por sexo que podría enriquecer la capacidad de decisión y acción pública.

Los grados de marginación considerados en la clasificación son Muy Alto, Alto, Medio, Bajo y Muy Bajo. Poco más de 50 por ciento de los municipios del país están en la categoría de Alta y Muy Alta marginación, dato que revela la dimensión de carencias de la población nacional. Los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas concentran los municipios con grado de Muy Alta marginación, y Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán y Yucatán los de Alta Marginación. Como puede observarse, las zonas de mayor pobreza se concentran en la región sur del país.

El INEGI establece la clasificación de regiones socioeconómicas de México dividida en siete estratos relacionados con niveles de bienestar, como educación, salud, vivienda, empleo y ocupación. Esta clasificación se vincula con grados de desarrollo vistos desde la perspectiva del bienestar. La información que maneja, revela las diversas realidades de los municipios, incluso en una misma región. Si bien esta clasificación sirve de base para la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos del sector público, no da cuenta de las diferencias en el bienestar de mujeres y de hombres en relación con los indicadores que comprende, por lo que su aporte, en este sentido, es parcial y tendrá que complementarse.

Otra institución que se ha dedicado a medir los avances del desarrollo es el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) que innovó un programa denominado Agenda Desde lo Local (Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local) creado para hacer valoraciones del desarrollo local en México.

La Agenda aporta criterios de autodiagnóstico y autoevaluación de las condiciones de desarrollo en los municipios y sus gobiernos para analizar y, en su caso, redirigir los programas y acciones municipales, por lo que constituye también un instrumento de rendición de cuentas. Su principal objetivo es que los gobiernos locales, por medio de estos elementos, alcancen las condiciones mínimas que les permitan asumir y ejercer sus responsabilidades y recursos de forma más eficiente y transparente, así como hallar áreas de oportunidad y prioridades que impulsen su desarrollo.

La Agenda Desde lo Local ofrece una herramienta de análisis basada en 39 indicadores organizados en cuatro cuadrantes:

1. Desarrollo institucional para un buen gobierno
2. Desarrollo económico sostenible
3. Desarrollo social incluyente
4. Desarrollo ambiental sustentable

Mediante estos cuadrantes, los tres órdenes de gobierno pueden detectar problemáticas y necesidades del municipio y respaldar su toma de decisiones para dar solución a los asuntos que les compete.

La Agenda Desde lo Local es una herramienta que se enriquece continuamente por la experiencia derivada de su aplicación y las sugerencias de las instituciones que le dan seguimiento. Producto de lo anterior es la incorporación del indicador relacionado con la promoción de la equidad de género, medido a través del establecimiento de la instancia municipal de las mujeres en la administración pública y de programas específicos en favor de las mujeres. Sin embargo, no ha sido suficiente para valorar las brechas de género ni para considerar las necesidades de las mujeres en las oportunidades de fortalecimiento de cada municipio.

El reto de la Agenda Desde lo Local es la incorporación transversal de la perspectiva de género para enriquecer cada cuadrante y sus respectivos indicadores, e introducir dicho enfoque en la evaluación de la gestión municipal.

Los municipios

Diversidad municipal

La unidad espacial donde se observan los avances concretos del desarrollo humano son los municipios, en tanto que son las instancias de representación política y de administración del territorio a las que corresponde atender directamente los asuntos públicos de la vida cotidiana de la población.

Los elementos que componen a los municipios son:

Territorio un espacio físico delimitado geográfica y políticamente, compuesto por localidades y otras subdivisiones municipales;

Población determinada por la vecindad, por el conjunto de mujeres y hombres que habitan en el territorio del municipio y que conforman una comunidad viva y compleja, con una red propia de relaciones sociales, culturales, económicas, y

Gobierno electo democráticamente, ejercido por el ayuntamiento, que es su órgano principal.

Si bien los municipios tienen diversas características, pueden agruparse por su perfil demográfico, concentración de población, situación del medio ambiente y/o estado de los recursos naturales, progreso económico, desarrollo social, expresiones políticas, manifestaciones culturales, condición socioeconómica de la población, grado de marginación e índices de desarrollo humano, relativo al género y de potenciación de género.

Según la clasificación determinada por la concentración de la población y con base en información del INEGI, el PNUD propone cuatro categorías de municipios, que son las más representativas y empleadas en el diseño de programas regionales:

Rural. Corresponde a los municipios con más de 50 por ciento de la población que reside en localidades menores a 2 500 habitantes. En México, aproximadamente 37 por ciento son municipios de este tipo.

Semiurbano. Son los municipios con más de 50 por ciento de la población que reside en localidades entre 2 500 y 14 999 habitantes, lo que representa 25 por ciento del total.

Urbano. Se refiere a los municipios con más de 50 por ciento de la población que reside en localidades de 15 mil habitantes y más, equivalente a 15 por ciento de los municipios.

Mixto. Categoría a la que pertenecen los municipios cuya población se reparte en las categorías anteriores sin que alguna tenga más de 50 por ciento.

Según la clasificación del Consejo Nacional de Población (Conapo), las localidades urbanas están conformadas por:

- Ciudades pequeñas, compuestas por aproximadamente 300 ciudades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes; en ellas reside poco menos de 10 por ciento del total nacional.
- Ciudades medias, formadas por 35 zonas metropolitanas y 36 ciudades con poblaciones entre 100 mil y menos de un millón de habitantes; en ellas radica casi la cuarta parte del total nacional.
- Ciudades grandes, constituidas por siete zonas metropolitanas y dos ciudades con más de un millón de habitantes. En conjunto, albergan a la tercera parte de la población del país.

De las localidades urbanas, destacan las zonas metropolitanas porque concentran casi 80 por ciento de la población urbana del país y en ellas se genera 75 por ciento del PIB, con lo que despliegan una gran capacidad de incidencia en el desarrollo regional.

La zona metropolitana se define como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades mantienen un alto grado de integración socioeconómica. Se consideran también los municipios con ciudades de un millón o más habitantes, y los de la frontera con ciudades de 250 mil o más habitantes, que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

El análisis de la realidad municipal debe dar cuenta de su diversidad y ofrecer un acercamiento a sus particularidades, debe registrar, invariablemente, el impacto diferenciado que tienen las características y circunstancias geográficas, ambientales, sociales, culturales, económicas y políticas en mujeres y hombres.

Marco normativo

El origen histórico del municipio proviene de la colonia española, que a su vez lo adoptó del imperio romano. El término municipium definió a las poblaciones en donde la ciudadanía tomaba

para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de las comunidades. De este vocablo se deriva municipio, que alude a los gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales

Esta herencia hispana marcó la naturaleza subordinada y débil de los municipios frente a los representantes de la Colonia, pero autoritarante la población, durante esta etapa de la historia de México.

A partir de la Revolución de 1910 y la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el Municipio Libre obtiene reconocimiento, figura bajo la cual se determina como régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular, y como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

El marco jurídico del municipio se asienta en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de las entidades federativas, las leyes orgánicas municipales y la Ley de Desarrollo Rural, entre otras.

El Artículo 115 de la Constitución ha experimentado varias reformas, las dos últimas en 1983 y en 1999, que buscan fortalecer sus capacidades y autonomía en los siguientes aspectos:

- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley (reformado en 1983). Se reconoce al municipio como orden de gobierno (1999).
- Conforme a las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los estados, los ayuntamientos tienen la facultad para aprobar los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (1999).
- En lo político, se eliminó la anterior restricción demográfica de 300 mil habitantes y más, para la composición plural de los ayuntamientos con distintas representaciones políticas de partidos contendientes en las elecciones municipales.
- En lo económico, se descentralizó a los municipios el cobro y administración del impuesto predial, así como el cobro de las contribuciones por fraccionamientos y transacciones de inmuebles.
- Los servicios públicos de competencia municipal son: agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva y tránsito (1983, 1999).
- Se reconocen las competencias municipales exclusivas y no “concurrentes” con el gobierno del estado. La competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado (1999).
- Es permitida la asociación y coordinación entre los municipios del mismo estado, previo acuerdo de los respectivos ayuntamientos, así como la asociación intermunicipal entre municipios de diferentes estados, previa aprobación de los respectivos congresos estatales (1999).

- En 1998 se crean los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33 del presupuesto federal) que permiten la transferencia de recursos en sectores definidos a entidades federativas y municipios.

Estas reformas se incorporaron en las constituciones estatales y establecieron los lineamientos generales para los municipios, en las leyes orgánicas municipales o códigos municipales, que atienden a los municipios.

Gobierno municipal

El ayuntamiento y la administración pública

Cada municipio es gobernado y administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por una/un presidenta/e municipal, más el número de regidoras/es y síndicas/os que la legislación local determine.

El ayuntamiento es un órgano colegiado de carácter democrático y la máxima autoridad en el municipio. Como órgano colegiado de gobierno, funciona en forma de cabildo para el ejercicio de sus responsabilidades, en cuyas reuniones ordinarias, extraordinarias y solemnes se deciden y toman acuerdos, los cuales son ejecutados por la/el presidenta/e municipal.

El ayuntamiento se organiza en comisiones, encabezadas por las/los regidoras/es y síndicas/os, formadas para el análisis y elaboración de propuestas de solución sobre temas de interés del ayuntamiento, pero que no son ejecutivas. Las comisiones pueden ser permanentes, especiales y transitorias, según la Ley Orgánica Municipal correspondiente; no obstante, en todos los casos, son obligatorias la Comisión de Gobierno y Reglamentos y la Comisión de Hacienda Pública Municipal.

Los gobiernos municipales se rigen por el Bando de Policía y Gobierno, un ordenamiento basado en lo que determina la Ley Orgánica Municipal correspondiente y en lo que marca el ayuntamiento conforme a su autonomía y atribuciones.

Presidente municipal:

- Representa al municipio con autorización del ayuntamiento.
- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar las unidades de la administración pública municipal.
- Proponer las comisiones a formar en el ayuntamiento y otros nombramientos.
- Conducir la elaboración y aplicación del plan municipal de desarrollo, programa de desarrollo urbano, de obras y servicios públicos.
- Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.

Regidoras/es

- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento.
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.

- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y, en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- Promover la formulación, expedición, modificación o reformas de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.

Sindicatas/os

- Coordinar la comisión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.
- Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.
- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.
- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que señala la ley y con los planes y programas establecidos.
- Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento.

Un indicador de que el avance en la institucionalización de la perspectiva de género se está llevando a cabo es que se refleje en los bandos de policía y gobierno municipal.

Por mandato constitucional, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria, así como la posibilidad de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

El ayuntamiento necesita de órganos administrativos para cumplir con sus funciones. La administración municipal está conformada por diferentes áreas o departamentos, según los requerimientos del municipio: oficialía mayor, secretaría, tesorería, obras y servicios públicos, desarrollo económico, desarrollo rural, archivo municipal, planeación y finanzas, seguridad pública, cultura y bienestar social, relaciones públicas; así como las y los servidoras/ es públicas/os y personal municipal que las integran.

El cabildo puede aprobar la creación de comisiones y unidades administrativas que considere necesarias para el funcionamiento del gobierno municipal, orientadas al cumplimiento de los objetivos plasmados en el Plan Municipal de Desarrollo, tales como las regidurías y comisiones para la igualdad de género e Instancias Municipales de las Mujeres (IMM).

El ayuntamiento cuenta con diferentes instrumentos de política que le permiten plasmar y organizar los objetivos de desarrollo. Uno de ellos es el Plan Municipal de Desarrollo, que contiene el programa de gobierno del ayuntamiento y refleja el acuerdo de voluntades de los grupos y sectores del municipio. En él se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo local y se establecen las principales políticas y líneas de acción para elaborar programas operativos anuales, que el ayuntamiento tiene la obligación de hacer cada año y que sirven como guía de la administración municipal.

En el ejercicio de la planeación democrática, el gobierno municipal cuenta con una estructura paralela que contribuye a llevar a buen término la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, a asegurar la coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno, y a crear un puente entre las decisiones del gobierno municipal y la comunidad.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del congreso local; se integra por:

- Una/un presidenta/e, que es la/el presidenta/e municipal.
- Una persona que funge como coordinadora, designada por la/el presidenta/e municipal.
- Una persona que funge como secretario técnico, que es la/el coordinadora/dor del Comité de Planeación para el Desarrollo de la entidad federativa correspondiente.
- Las/los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.
- Las personas titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, designadas por la/el presidenta/e municipal.
- Las/los representantes de los sectores social y privado.

Por sus responsabilidades en el proceso de planeación municipal, el constituye un espacio privilegiado para la sensibilización de las/los actoras/es institucionales en materia de políticas con perspectiva de género.

El Plan Municipal de Desarrollo debe ser congruente con los lineamientos y estrategias establecidos en los órdenes de gobierno, con las demandas sociales y con la agenda institucional y ciudadana. En su planeación, los criterios a seguir son:

37

Criterios de planeación municipal

- **Legal** Apegada a disposiciones jurídicas.
- **Democrática** Considera la participación de diferentes actoras/es desde el diseño hasta la evaluación.
- **Federalista** Colaboración y coordinación intergubernamental para objetivos y estrategias.
- **Focalizada** Orientada a objetivos y metas precisos, políticas públicas prioritarias.
- **Sustentable** Sostenible en el largo plazo en lo social, ambiental y económico.
- **Instrumentación Estable:** Base organizacional definida.
- **Estratégica** Visión de largo plazo.
- **Descentralizada y subsidiaria:** Transfiere facultades, funciones, responsabilidades, recursos hacia el municipio
- **Desde lo local** Parte de necesidades y decisiones locales.
- **Transversalidad de la perspectiva de género:** Compromiso para promover la igualdad de género y el adelanto de las mujeres.

La transversalidad de la perspectiva de género en el Plan Municipal de Desarrollo significa que está presente en cada uno de sus contenidos y fases de formulación, aplicación y evaluación. Asimismo, en los instrumentos paralelos que se diseñen para garantizar la dirección y aplicación de las políticas y acciones para la igualdad y la equidad, como el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el municipio, que es un programa especial porque en su diseño y ejecución participan las diferentes áreas de la administración y del ayuntamiento.

Es importante explicar que un programa sectorial y uno especial (fundamentado en la Ley de Planeación) son diferentes. En el primero, existe una instancia ejecutora a su cargo y versa sobre una materia en particular: economía, desarrollo rural, salud, educación. En el programa especial si bien queda a cargo una instancia ejecutora, involucra la participación coordinada de diversas áreas de la administración pública municipal, como economía, desarrollo rural, salud, educación, etcétera.

Además del Plan Municipal de Desarrollo, otro de los instrumentos para incorporar la perspectiva de género es la formulación del Programa Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que al tener carácter de programa especial, en términos normativos su aplicación es responsabilidad interinstitucional, aunque coordinado por la Instancia Municipal de las Mujeres.

Parte fundamental del trabajo de las IMM es proponer los mecanismos para la transversalidad y la institucionalización, para lo cual será importante ampliar su capacidad de gestión y hacer alianzas en favor de la igualdad entre las/los integrantes del cabildo y de la administración pública municipal.

Son dos los campos donde el reto de hacer realidad la igualdad de género debe iniciarse: en cada una de las materias de la política municipal (salud, educación, medio ambiente, economía, seguridad, etc.) y en la vida interna del municipio, llamada cultura institucional; para ambos cobra especial importancia la formulación del presupuesto, ya que es por este medio como llega a concretarse cualquier plan, más aún cuando el contexto característico de la hacienda pública es el de la escasez o insuficiencia de recursos.

Los presupuestos sensibles al género visibilizan los gastos e inversiones desagregadas por sexo, ya que se ha puesto en evidencia que estos no han beneficiado por igual a mujeres y a hombres. Las acciones más comunes que promueven presupuestos sensibles al género son la etiquetación del gasto, dirigida a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y su posición de género, y la transversalidad en la programación y presupuesto, para cumplir con los objetivos y metas de la planeación, además de dar seguimiento mediante el monitoreo y el análisis de la distribución de los recursos y su impacto.

Cada vez ganan más espacio las opciones de gestión municipal participativa, presentes en la definición de la agenda institucional, del Plan Municipal de Desarrollo y de los programas operativos y de presupuestos; lo que redundará en el fortalecimiento de la sociedad civil, de la ciudadanía y del propio municipio.

La incorporación de la perspectiva de género favorece la construcción de ciudadanía y de procesos participativos en el municipio, porque además de incluir las voces de sus habitantes, en particular de las mujeres, aporta elementos de corresponsabilidad y gobernabilidad en el espacio local, directa o indirectamente.

La gobernabilidad muestra la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad, la estabilidad de las instituciones democráticas y su capacidad para agregar y/o articular intereses y construir hegemonía, toda vez que logra confluir los intereses particulares hacia uno colectivo. Durante el proceso de incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas del municipio, la gobernabilidad adquiere una gran importancia, ya que exige aprender a desarrollar capacidades de negociación y la construcción de nuevos pactos y arreglos políticos ante las resistencias y conflictos que origina la redistribución de los privilegios que, hasta entonces, se han concentrado en la población masculina.

Entre los conceptos que más se han difundido durante los últimos años es el de “buenas prácticas”, que refiere al impacto favorable y a las mejoras que propicia un proyecto institucional en los indicadores estratégicos del desarrollo local sustentable, prácticas que suponen negociación de intereses y concurrencia de acciones entre diversos actores/es. Las buenas prácticas y la perspectiva de género coinciden en que propician la movilización de las áreas de gobierno para afrontar las desigualdades y, en consecuencia, posicionan los asuntos de género en la agenda institucional. Ambas tienen como punto de partida la identificación de problemas desde múltiples dimensiones y concatenaciones, de sus causas y efectos, y de los obstáculos que impiden pasar a la definición y ejecución de propuestas viables y con impactos visibles.

Perspectiva de género

La perspectiva de género es una visión científica y filosófica del mundo. Por tanto, se compone de hipótesis, categorías, interpretaciones y conocimientos relativos al conjunto de fenómenos históricos construidos en torno al sexo, al complejo sistema de relaciones de poder establecidas por una visión androcéntrica del mundo, que defiende la preponderancia masculina y, con base en esto, determina y reproduce el dominio que los hombres ejercen sobre las mujeres.

La perspectiva de género aborda críticamente las relaciones sociales entre los sexos, en las que las mujeres se ubican en una posición de subordinación, dependencia y discriminación frente a los hombres, y reconoce la desigualdad como resultado de la interpretación social de un hecho biológico: la diferencia sexual. Parte de la premisa de que mujeres y hombres son sujetos históricos, construidos socialmente, al igual que las formas de relación entre ambos.

Este enfoque propone la transformación de las relaciones de género para superar la opresión y subordinación de las mujeres arraigadas en la discriminación, que frena las aspiraciones de democracia, de justicia social y desarrollo humano. Desde esta perspectiva, es posible observar y diferenciar las posibilidades vitales de las mujeres y de los hombres. Contribuye a ubicar las circunstancias en las que se desarrolla la vida de las mujeres, sus capacidades para participar en la sociedad y acceder a los derechos, a las oportunidades, a los recursos, a las decisiones y a los beneficios del progreso. Asimismo, evidencia la brecha de género, es decir, la distancia entre la satisfacción de necesidades y desarrollo personal atribuibles al género y cuestiona en qué medida la organización de la sociedad, a partir del género, facilita o dificulta a sus integrantes la satisfacción de sus necesidades vitales y la realización de sus aspiraciones.

Al comparar la situación de las mujeres y la de los hombres, se pueden identificar las múltiples expresiones de la desigualdad de género, ahondar en sus causas y definir acciones, que propicien mejoras en la calidad de vida de las mujeres. Este enfoque pondera que las mujeres sean quienes conduzcan su propia historia como participantes activas en diversas

responsabilidades, pero también como tomadoras de decisiones y beneficiarias. Orienta la construcción de las mujeres como sujetos sociales y políticos. “[...] Al protagonizar sus propias vidas y lograr como género el derecho a intervenir en el sentido del mundo y en la configuración democrática del orden social, las mujeres se convierten cada una y todas en sujetos históricos”.

La perspectiva de género ha puesto al descubierto que las circunstancias de las mujeres –más allá de su clase social, edad o etnia– están limitadas por la discriminación y exclusión, basadas en un sistema de valoración dicotómica de la realidad, que supone ciertos atributos para unos (masculino) en oposición a los atributos asignados para otras (femenino) y viceversa, en un sistema de jerarquías que otorga más valor a unos que a otras, en razón de su sexo:

“El desarrollo de la perspectiva de género permitió la comprensión de que la desigualdad, que se apoya en la jerarquía existente entre mujeres y hombres, es el fundamento del sistema de relaciones de poder que consolida la subordinación de las mujeres en todos los órdenes de la vida personal y colectiva y se expresa en normas, valores, paradigmas de identidad y prácticas culturales que sostienen la discriminación”.

Las relaciones entre desiguales fortalecen las relaciones de poder y con ello las brechas de género, las cuales se traducen en la exclusión de los bienes materiales y simbólicos que genera la sociedad.

Las brechas de género frenan el desarrollo humano y el desarrollo local. En esta premisa se basa el desafío de diseñar, ejecutar y evaluar políticas con perspectiva de género y de elaborar propuestas, programas y acciones alternativas para resolver los problemas sociales contemporáneos derivados de las disparidades de género.

De aquí la importancia de aclarar las falsas ideas en torno a la perspectiva de género, que suele confundirse con los estudios centrados únicamente en las mujeres. Lejos de esta idea, la perspectiva de género analiza cómo se relacionan mujeres y hombres, sus manifestaciones, causas y consecuencias en el desarrollo humano de unas y otros. Y si de destacar sus beneficios se trata, habrá de mencionarse que es un enfoque del que se derivan acciones integrales, de corto, mediano y largo plazos, orientadas a resolver necesidades inmediatas y, mejor aún, a trastocar las causas de la discriminación y exclusión de las mujeres y a desactivar los mecanismos de desigualdad.

La teoría de género plantea una redistribución de los poderes sociales, la transformación de los mecanismos de creación y reproducción de esos poderes para hacerlos más democráticos, la construcción de procesos para mejorar la calidad de vida de mujeres y hombres y desarrollar opciones sociales dignas; una cultura que se corresponda con el nuevo paradigma centrado en el elemento humano -compuesto por mujeres y hombres en el que la igualdad y la equidad sean los principios que rijan de las relaciones de género, además de la construcción de calidad de vida y libertad.

“La perspectiva de género implica una mirada ética del desarrollo y la democracia como contenidos de vida para enfrentar la inequidad, la desigualdad y los oprobios de género prevalecientes. Es decir, la perspectiva de género es una toma de posición política frente a la opresión de género: es una denuncia de sus daños y su destrucción y es, a la vez, un conjunto de acciones y alternativas para erradicarlas”.

Análisis de género para la planeación del desarrollo local

Existen muchas definiciones de planeación; en general se le considera un proceso que busca incidir, deliberadamente, en la construcción del futuro. Su punto de partida es un paradigma, una visión de futuro a la que se aspira llegar, y eso remite al presente, al reconocimiento del contexto actual y de lo que tendría que modificarse para lograrlo.

Para Caroline Moser, el proceso de planeación con perspectiva de género tiene ciertas características:

- Se trata de una acción política en tanto plantea la redistribución de recursos y de poder. Ello requiere una negociación de intereses, por lo que habrán de aclararse dudas al respecto además de discutirlos, buscar argumentos y fundamentarlos con información concreta (datos que expongan la situación o bien, destacar preceptos jurídicos para respaldarla).
- Propicia conflictos, dada la redistribución de recursos y de poder que supone la supresión de privilegios. Al respecto se recomienda encarar el conflicto y no evadirlo, así como crear las bases para que la negociación de intereses se realice en condiciones de igualdad entre las/los actoras/es sociales que participen.
- Involucra procesos de transformación. Requiere de cambios en las actitudes y formas cotidianas de actuación de las personas, proceso que se realiza a través de transformaciones de carácter estructural, que impacta en la cultura y las formas de relación entre mujeres y hombres.
- Busca propiciar la participación activa y directa de mujeres y hombres, representativa de la diversidad y de sus características e intereses propios. Por ello habrá de convocarse a los diferentes sectores de la población.

El proceso de planeación con perspectiva de género fortalece la participación ciudadana de las mujeres y de los hombres como protagonistas de su propio desarrollo, al reconocer la riqueza y diversidad de las experiencias, saberes, circunstancias individuales y colectivas de una comunidad. La participación social es uno de los medios y fines del desarrollo humano sustentable, ya que aprovecha y potencia las capacidades locales y genera apropiación y enriquecimiento de los objetivos y proyectos de este desarrollo.

El análisis de género es el proceso teórico que sirve para examinar de manera diferenciada las circunstancias de las mujeres y de los hombres en la sociedad, así como las expresiones, causas y consecuencias de los roles y las relaciones sociales entre hombres y mujeres; es también una herramienta para conocer y valorar la realidad y tomar las decisiones que conlleva realizar un ejercicio de planeación.

Asimismo, el análisis de género se enmarca en el enfoque de Género en el Desarrollo (GED), que distingue y explica tanto la condición como la posición de mujeres y hombres, visibilizando las relaciones de poder y las jerarquías de género. Dicho análisis se inicia con la búsqueda y generación de información y datos desagregados por sexo, vinculados con los roles sexuales y de género, como el trabajo doméstico y extradoméstico.

Este análisis facilita reconocer las diferencias de posición social, que también existen entre las mujeres y entre los hombres, dadas por la formación socioeconómica, clase social, etnia, edad,

que condicionan también el acceso, uso, control y beneficios a las oportunidades, a los derechos y a los recursos, en asuntos como el de salud reproductiva, participación política, ingresos y/o financiamiento, establece los puntos de coincidencia y diferencia entre las condiciones de acceso y posibilidades reales de mujeres y hombres. El discernimiento de la información por categorías definidas facilita el análisis de las manifestaciones de la condición social y de la posición de género y la identificación de necesidades prácticas e intereses estratégicos. Además, permite observar si las políticas, acciones y, en general, las decisiones de los gobiernos municipales –o de actoras/es involucradas/os en el desarrollo local– contribuyen a profundizar, frenar o a revertir las desigualdades de género.

El diagnóstico derivado del análisis de género ofrece una mayor precisión y acercamiento a la situación de las mujeres y los hombres, en congruencia con la visión del desarrollo humano sustentable. Asimismo, propicia la generación de conocimientos y ofrece insumos para el debate y negociación, fortaleciendo el ejercicio de la toma de decisiones de las/los servidoras/es públicas/os. De esta forma, al contar con información más analítica del contexto, la previsión de los resultados es más certera, las políticas más efectivas y eficientes y mejoran la precisión de los costos y proyecciones en relación con los programas y beneficios. Es un instrumento con el que puede visibilizarse cómo se producen, instalan y renuevan las jerarquías de género, o bien, cómo se reconocen y se enfrentan y se trascienden, tomando las medidas adecuadas para asegurar la redistribución de los privilegios y de las oportunidades.

La perspectiva de género supone considerar sistemáticamente las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de mujeres y hombres, en las fases de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Los derechos, responsabilidades y roles asignados a las mujeres difieren de los de los hombres, pues ellas tienen menor acceso a los recursos y a las oportunidades –educación y formación, crédito, tierra y autoridad en la toma de decisiones–, afectando las posibilidades de desarrollo humano y local.

Análisis de género en el diagnóstico

Situación vital. Se refiere al nivel bienestar que propicia el desarrollo alcanzado en mujeres y hombres de una comunidad determinada. Considera la satisfacción de necesidades básicas, como alimentación, educación, salud, vivienda, etcétera.

Situación específica de las mujeres. Refiere las circunstancias en que las mujeres desempeñan su rol sexual, alude a la gestación, lactancia.

Condición social. Refiere las circunstancias materiales de vida, la situación física y socioeconómica en que las mujeres desarrollan su rol de género, por ejemplo: pobreza, falta de empleo, ingresos insuficientes, carencia de servicios de salud o disponibilidad de infraestructura y agotamiento de recursos naturales, entre otras.

Posición de género. Comprende el lugar social, económico y político que ocupan las mujeres con respecto de los hombres, no por su condición social o étnica o etárea, sino por el hecho de ser mujeres. En este sentido se explica la exclusión, la discriminación y la desigualdad de oportunidades.

La categoría de posición ayuda a observar diferentes situaciones de las mujeres:

- La que se determina por su rol sexual, no de género (embarazo y lactancia).
- La que se define por las cargas y responsabilidades derivadas de la división genérica del trabajo (educar a las/los hijas/os, cuidar a la familia, preparar los alimentos, aseo del hogar).
- La que se define por su papel en la sociedad (oportunidades de acceso a recursos y decisiones dadas en el núcleo familiar y comunitario).

Análisis de género en la definición de alternativas

Necesidades de desarrollo. Se originan en las condiciones sociales de mujeres y hombres, en función del crecimiento personal y social: oportunidades de empleo, vivienda, educación, etcétera.

Necesidades especiales de las mujeres. Responden al rol sexual de las mujeres, no al de género, y están relacionadas, por ejemplo, con el embarazo y la lactancia: alimentación especial, atención médica, seguridad social y laboral, tiempos para la lactancia, etc. Estas necesidades no son de carácter personal o privado, pues le compete a la sociedad dar las respuestas pertinentes.

Necesidades prácticas. Surgen a partir de la división genérica del trabajo, derivadas de las condiciones en las que las mujeres cumplen con sus múltiples responsabilidades para proporcionar bienestar a sus familias: abastecimiento de agua, combustible, alimentación, educación y cuidado de las/los hijas/os, entre otras.

Se derivan de los roles de las mujeres socialmente aceptados en la esfera doméstica: madre, esposa, ama de casa. Responden a las necesidades inmediatas vinculadas a las carencias o insuficiencias de servicios y bienes básicos que sufren las familias y las comunidades, y motivan la participación femenina en la esfera pública. Se expresan a partir de la condición de la mujer en el terreno doméstico y se dirigen a mantener la sobrevivencia o a mejorar las condiciones materiales de vida. Estos intereses prácticos no cuestionan la subordinación ni la desigualdad de género, pero de ellos sí pueden surgir nuevos intereses relacionados con los intereses estratégicos de género.

Si se resuelven las necesidades prácticas de las mujeres, se propician mejoras en su bienestar y aligera las circunstancias en las que desempeña sus roles de género, aún inalterados.

Intereses estratégicos. Surgen a partir de la posición de género, del acceso desigual e inequitativo a los recursos y a los beneficios que su participación social genera y a las decisiones en la familia, la comunidad y la sociedad.

Se refieren al imperativo de detener y revertir el origen de las desigualdades de género para mejorar la calidad de vida de las mujeres: inclusión, igualdad de oportunidades y participación equitativa en todos los ámbitos. Son los que surgen del reconocimiento y toma de conciencia de la posición de subordinación, desigualdad y discriminación de las mujeres en la sociedad. Se dirigen a la transformación de las relaciones sociales de género y a la adquisición de libertad, igualdad real, autoestima y empoderamiento, de acuerdo con el contexto sociopolítico y cultural de donde emergen y se expresan.

Los intereses estratégicos abordan temas como autonomía y poder de decisión, derechos legales, violencia contra las mujeres, control sobre su cuerpo y derechos reproductivos, capacitación y formación en temáticas de género, demanda de políticas públicas de equidad de género y defensa de los derechos humanos de la mujer, entre otros. Se orientan a mejorar y elevar la posición de la mujer en la sociedad en cuanto al ejercicio de sus derechos y a su participación pública en la toma de decisiones.

Es aquí donde se centra la acción de la perspectiva de género, sin descuidar la atención a las necesidades prácticas, ya que implica la transformación de los roles de género y la redistribución de los recursos y del poder.

El análisis de género es la base de la planeación. Se recomienda aplicarlo a las condiciones que las mujeres y los hombres necesitan en el municipio para acceder a las oportunidades, a los derechos y a los recursos, así como a la capacidad de control o apropiación sobre estos recursos y los beneficios que se derivan de estos.

Toda vez que el análisis de género permite diferenciar los problemas y necesidades según la condición y posición de género, facilita la valoración sobre si las decisiones en la planeación están dirigidas a aligerar o a transformar la condición y posición de las mujeres, a mejorar las condiciones de bienestar o si abarca cuestiones sustantivas de la igualdad para transformar la realidad de género y propiciar el empoderamiento.

Una vez detectadas las brechas y problemáticas vinculadas al género, se recomienda pasar a la etapa de planeación, distinguiendo las medidas para resolver las brechas, atender las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de las mujeres.

Para realizar proyectos con perspectiva de género, es necesario:

1. Concertar políticamente los cambios que la integración de esta perspectiva puede generar en la estructura de poder de la institución, a mediano y largo plazos.
2. Revisar y adecuar las estructuras y los procedimientos institucionales, con objeto de crear la capacidad para planear y ejecutar proyectos con perspectiva de género.
3. Revisar y adecuar los instrumentos de planeación, de implementación y de evaluación de proyectos de desarrollo, en relación con:
 - Metodologías y técnicas utilizadas para el análisis de la situación y para la definición de los problemas, necesidades y prioridades.
 - Sistemas de recolección, de sistematización y de interpretación de la información
 - Formulación de estrategias y de objetivos de desarrollo
 - Definición de metodologías de trabajo
 - Sistemas de monitoreo y de evaluación

Empoderamiento

El empoderamiento es el proceso en el que las mujeres y los hombres discriminados, excluidos, marginados, oprimidos, adquieren, desarrollan, acumulan y ejercen habilidades, formas de expresión, destrezas, tecnologías y saberes necesarios para generar o incrementar su autonomía e independencia.

Esta adquisición conlleva poderes afirmativos que suponen la modificación de las relaciones de género y sus jerarquías e implica el mejoramiento de la calidad de la vida y la construcción del bienvivir en la democracia genérica.

Quienes por su condición o situación genérica ejercen dominio, frecuentemente lo desarrollan e incrementan para reforzar y aumentar sus privilegios y sus posibilidades de control, dirección, expropiación, subordinación y opresión de otras/os.

Tal planteamiento coincide con el de la metodología participativa, que pondera en todo momento la participación consciente y activa de las personas con relación a su propio desarrollo, al involucrarse en la toma de decisiones, la valoración de sus necesidades, potencial, intereses y proyectos sobre los cuales trabajar hasta su cabal cristalización.

En un estudio auspiciado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), se sugieren cinco niveles de adquisición de poder que todo proceso de empoderamiento debe incluir para propulsar a las mujeres:

Bienestar material. La brecha de género, que se puede identificar por la disparidad entre mujeres y hombres en indicadores como: estado de nutrición, tasas de mortalidad, etcétera.

Acceso. La brecha de género en el nivel de bienestar surge directamente de la desigualdad en el acceso a los recursos. Empoderamiento significa que la mujer tome conciencia de su situación diferencial y que se le motive a emprender acciones para que acceda a su parte justa y equitativa de los recursos disponibles tanto en el hogar como en el sistema más amplio de provisión estatal.

Concientización. Empoderamiento significa sensibilización con respecto a creencias y prácticas de subordinación y su rechazo. La creencia en la igualdad de género como una meta del desarrollo está en la base de la conciencia de género, y es el elemento ideológico crucial en el proceso de empoderamiento que provee la base conceptual para la movilización con respecto a asuntos de desigualdad de la mujer.

Participación en las decisiones. Si el desarrollo se limita a los niveles de bienestar y acceso, entonces las mujeres son tratadas como beneficiarias pasivas. De aquí la importancia de que su participación en el proceso de toma de decisiones sea equitativa. En un proyecto de desarrollo, ello equivaldría a estar representadas en el proceso que abarca la evaluación de necesidades, la identificación del problema y la planeación, administración, implementación y evaluación del proyecto.

Control sobre recursos y beneficios. La mayor participación de la mujer en el nivel de la toma de decisiones originará un mayor desarrollo y adquisición de poder cuando dicha participación se utilice para lograr mayor control sobre los factores de producción y asegurar la igualdad de acceso de la mujer a los recursos y la distribución de los beneficios.

Estos niveles pueden reformar el círculo vicioso de la discriminación en uno virtuoso, partiendo de trascender sus necesidades prácticas en potencial transformador.

Políticas públicas locales con perspectiva de género

Política pública es el conjunto de decisiones que fundamentan la planeación, ejecución y evaluación de la política y de acciones en la esfera gubernamental para dar atención y solución a necesidades, problemas e intereses más sentidos por diversos grupos y actores sociales. Consta de aspectos prácticos y normativos por uno o varios actores públicos y se expresa en forma de intervención, reglamentación, asignación de recursos y provisión de servicios, entre otros.

En la Conferencia de Beijing se declara que superar la grave situación de desigualdad demanda el empoderamiento de las mujeres de todo el mundo, así como la exigencia de asegurar “la plena implementación de los derechos humanos de las mujeres y de la niñas como una parte inalienable, integral e indivisible de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

En el marco del debate en esta Conferencia, como una nueva estrategia para fortalecer el papel social y político de las mujeres en las agendas políticas de los Estados, se introdujo el concepto de transversalidad –gender mainstreaming–, que “consiste en la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización... para incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión [para que estos] sean útiles a la igualdad de oportunidades”.

Reiteradamente se argumenta que no es necesario proyectar políticas, acciones y recursos económicos específicos para las mujeres porque, primero, las políticas son y deben ser neutras para no favorecer injustamente a algunos sectores de la población, y segundo, porque se cree que las políticas y presupuestos que benefician a la población en general o a las familias o a las comunidades, o incluso a los hombres, contemplan también a las mujeres, porque éstas son parte de esas familias o comunidades.

Sin embargo, cuando se diseñan políticas sin distinguir la realidad de las mujeres de la de los hombres ni cuestionar las relaciones de género, se termina favoreciendo a los hombres y ocultando las circunstancias, necesidades e intereses de las mujeres, y por tanto se las sigue excluyendo como beneficiarias de las políticas públicas y sus logros.

Si las desigualdades de género no se visibilizan, las condiciones que propician y ahondan la discriminación y la exclusión hacia las mujeres seguirán reproduciéndose. Si se desconocen los hechos y los efectos de las decisiones, difícilmente podrá enfrentarse y modificarse tales condiciones.

Un desarrollo más equitativo y democrático del conjunto de la sociedad requiere la eliminación de tratos discriminatorios contra cualquier grupo. En el caso de las mujeres, una necesidad impostergable de los gobiernos en los ámbitos federal, estatal y municipal, es el diseño de políticas que tomen en cuenta las condicionantes culturales, económicas y sociopolíticas que originan y reproducen la discriminación hacia las mujeres.

Intentar superar o revertir la brecha de género con acciones asistenciales concentradas en alguno que otro programa o instancia de gobierno dirigido a aliviar o dar paliativos a situaciones específicas de las mujeres es desdeñable, toda vez que son acciones aisladas y poco articuladas con la visión integral de desarrollo, que fortalezca las capacidades y oportunidades de las mujeres.

Las políticas con perspectiva de género actúan en dos campos: en el de la eliminación de las desventajas existentes mediante acciones afirmativas y en el de la igualdad de oportunidades de trato y de resultados por medio de la transversalidad. En este último, el de la igualdad de oportunidades, los poderes públicos deben elaborar políticas articuladas que consideren a las mujeres como sujetos de pleno derecho en todos los ámbitos de la vida social, superando las políticas centradas sólo en su “protección” con programas de acciones afirmativas. En ello radica el principal argumento de transversalizar la perspectiva de género y sus planteamientos en todas y en cada una de las áreas de la administración pública y de sus políticas.

Los compromisos gubernamentales en materia de igualdad de género tienen que acompañarse de una clara y precisa definición presupuestal y de personal sensibilizado y calificado para promover, diseñar y evaluar el sentido y la coherencia de las políticas de género, particularmente en el ámbito de lo local, es decir, en los municipios, que es el entorno y la realidad inmediata de cada mujer y hombre.

Cuando las instituciones públicas asumen la responsabilidad de estudiar la condición y situación de las mujeres y de poner en marcha políticas destinadas a su transformación, actúan a favor de la democracia. La integración de la perspectiva de género en las políticas públicas contempla la realización de un diagnóstico que permita observar el impacto diferenciado de cualquier iniciativa –sean leyes, programas y políticas–, y área o nivel, en la vida de mujeres y hombres.

Se trata de una estrategia para integrar los intereses, preocupaciones y experiencias de las mujeres y de los hombres en el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que la desigualdad no se vea reproducida ni perpetuada.

Entre las tareas a seguir en el proceso de institucionalización⁵⁰ de la perspectiva de género en la estructura de las instituciones públicas están:

- Modificar leyes, normas, políticas y presupuestos.
- Transformar los métodos de interpretación y análisis de los problemas sociales, la cultura organizacional, así como las estructuras organizativas y los procedimientos operativos en los tres poderes del Estado y en los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal.
- Incorporar, sistemática y regularmente, la dimensión de género en todas las prácticas y actividades del Estado mexicano.
- Mantener un compromiso político que desde la pluralidad impulse la justicia social.
- Construir compromisos. Se expresa en reglas, normas, procedimientos operativos, rutinas y estructuras estándar que definen y dan sentido a valores, intereses, identidades y creencias.
- Conocer el sustento teórico, conceptual, metodológico y operativo para la construcción de indicadores, el desarrollo de instrumentos y mecanismos de gestión, incluidos los de gestión financiera.
- El compromiso de servidoras y servidores públicos para participar en la construcción de una cultura de equidad.

Generalmente las políticas públicas surgen en la sociedad, en los espacios públicos donde se perciben los problemas y prioridades que deben ser atendidos por las autoridades. Antes de

incorporar un tema en las agendas institucionales, se registra un proceso de debate y construcción en el que pueden darse presiones para incluir o excluir un tema en la agenda municipal. Como los resultados dependen de la correlación de fuerzas, es importante la participación ciudadana y el seguimiento a las medidas adoptadas en torno a la institucionalización de la perspectiva de género.

El desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género en el largo plazo comprende desde cambios estructurales de las organizaciones, incorporación y transversalización del enfoque de género en todas las acciones de gobierno hasta la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública.

En el corto plazo, es necesario transformar la forma como se conciben los problemas y se incluyen en la agenda de gobierno, rediseñar la estructura de la administración pública y realizar cambios en la cultura institucional. Adicionalmente, se deben diseñar políticas de acciones compensatorias, para impulsar el desarrollo de las mujeres, y herramientas que permitan a quienes elaboran las políticas, comprender su efecto diferenciado en mujeres y hombres y crear políticas que desalienten la continuidad de la inequidad de género.

Para García Prince, son tres las condiciones que apuntalan el éxito en las iniciativas de política:

- Disponer de un marco o fundamento teórico-histórico que abarque un conocimiento y manejo suficiente de temas fundamentales, como:
 - el desarrollo de la teoría de género
 - las diversas metodologías del análisis de género que permitan determinar brechas y sesgos de políticas
 - las teorías, metodologías y aspectos técnicos vinculados a la formación y al análisis de las políticas públicas de género
 - los fundamentos sobre el principio de igualdad, derechos y ciudadanía
 - el desarrollo alcanzado en materia de políticas de igualdad y gender mainstreaming
 - el cambio institucional
- Disponer de herramientas operativas concretas (mandatos explícitos y claros; procedimientos gerenciales y administrativos configurados para dar viabilidad al proceso; instrumentos, metodologías, capacidades institucionales y organizacionales, de personal y tecnologías específicas).
- Detectar las resistencias estratégicamente y afrontarlas de forma adecuada.

Aunado a lo anterior, García Prince sugiere evitar solapamientos y contradicciones, sobre todo en los procesos de gestión, y que pueden ser contradictorios con las políticas de igualdad, por ejemplo, con las medidas asistencialistas o en la focalización para la atención de la pobreza.

Las principales fuentes de las políticas públicas son:

- Las demandas externas de las y los actores no gubernamentales y de la ciudadanía.
- El conocimiento que se acumula sobre determinados hechos o fenómenos.
- La razón de Estado.

El origen y las fuentes de las políticas públicas, en general, y de las políticas de igualdad, en particular, conducen a la agenda. El primer paso en el proceso de formación de las políticas públicas es que el tema o problema sobre el que éste se focaliza, quede incluido en la agenda pública, de tal forma que las/los actoras/es públicas/os con poder de decisión lo identifiquen.

Existen dos vías para insertarlos: la interna y la externa. La primera es por iniciativa de los partidos políticos u organismos que conforman el Estado, esto es, los actores del sistema político. La segunda es por medio de organizaciones de la sociedad civil.

En relación con la agenda, existen las sistémicas y las institucionales o políticas. Las primeras representan los asuntos que están en la atención de la sociedad y sobre los que gravitan las condiciones básicas de gobernabilidad, y las segundas en torno a los temas de interés inmediato de las/los actoras/es estatales con poder de decisión.

Igualdad y equidad de género

En las discusiones sobre derechos humanos de las mujeres persiste un debate acerca de la igualdad. Hay quienes insisten en señalar que mujeres y hombres no pueden ser iguales porque son diferentes por naturaleza; pero el debate acerca de la igualdad no pretende ignorar las diferencias entre mujeres y hombres, ni siquiera entre mujeres.

La perspectiva de género reconoce como iguales a las personas en tanto seres humanos y diferentes en tanto sexos. Marta Lamas plantea un dilema: “Cuando se ignora la diferencia se da paso a una falsa neutralidad, y cuando se le toma en cuenta se puede acentuar su estigma. Tanto destacar como ignorar la diferencia implican el riesgo de recrearla...” .

Para Luigi Ferrajoli cuando igualdad y diferencia se plantean en forma dicotómica, se presenta una falsa disyuntiva: “Somos iguales precisamente porque lo somos en todos los derechos que tienen que ver con nuestras diferentes identidades, o sea, en los derechos fundamentales”. Y aclara que “no existe contradicción entre diferencia e igualdad el término que se opone a diferencia no es igualdad, sino desigualdad”.

Son los valores de la igualdad y libertad los que permiten construir un pensamiento crítico que supere la protesta por la condición social de las mujeres y reivindique, para todas, sus derechos como seres humanos y la misma capacidad de autonomía que la aceptada para los hombres.

La igualdad consiste en que más allá de las diferencias, especificidades e incluso desigualdades físicas o intelectuales, todos, en tanto individuos, son libres. Y esta libertad es entendida como la capacidad de regirse a sí mismo y trazar la propia definición. Lo que es posible gracias a la racionalidad, al discernimiento, tanto moral como cognitivo.

El concepto de igualdad, entonces, no tiene la pretensión de borrar las diferencias. La “acepción de la igualdad tiene claramente el sentido de equiparar en potencia moral o civil a las personas, con independencia de cuáles sean sus peculiaridades y, en este sentido, incluso sus relativas ventajas o desventajas (naturales, no civiles) frente a otros. El concepto de igualdad es el mejor aliado de quienes quieren defender sus diferencias”.

Evangelina García explica al respecto: “Mujeres y hombres son iguales en el sentido de que son humanamente equivalentes, es decir, de igual valor humano. La equipotencia (capacidades) y la

equifonía (autonomía) son potencialidades ligadas a la equivalencia humana en términos de poder, capacidades (equipotencial) y voz propia y autónoma (equifonía) que aún no encuentra realización en la sociedad que discrimina a las mujeres, pero que son condiciones exigibles a una situación de plena igualdad.

La igualdad puede servir también de impulsor para exigir la construcción de garantías positivas, que permitan y tutelen las diferencias. Como señala García: “[...] Ya que en México se ha difundido una visión según la cual defender la igualdad sería tanto como pretender terminar con las diferencias: por el contrario, son las desigualdades las que no permiten la expresión y convivencia pacíficas de las diferencias”.

En una sociedad que no está estructurada sobre la paridad de género, las condiciones de mujeres y hombres y las situaciones vitales (oportunidades, recursos, bienes y servicios) son desiguales e inequitativas, impidiéndoles desarrollar y fortalecer sus capacidades en las esferas sociales, además de asumir sus responsabilidades, obligaciones, y el reconocimiento y respeto a sus derechos.

Ferrajoli propone que “la diferencia de sexo debería justificar tratamientos diferenciados en todas las ocasiones en que un tratamiento igual penaliza [castigara] al género femenino en contraste con los derechos de autodeterminación de las mujeres y con intereses específicos ligados a la identidad femenina”.

La administración pública debería orientar sus tareas a la satisfacción de las capacidades fundamentales; dedicarse más que a la ampliación asistencial de los beneficios, a la creación de instrumentos, espacios, lugares y ámbitos de vida que den autodeterminación a los sujetos individuales y sociales, concebidos unos y otros como sujetos activos, a cuyas capacidades de opción, iniciativa, experimentación, expresión, interacción, socialización y control están dirigidas las instituciones públicas. En oposición al término igualdad está el de discriminación, que significa separar, distinguir, diferenciar con la intención de que una de las partes se beneficie más que la otra.

Actuar por igual con mujeres y hombres para transformar las condiciones de desigualdad no cambia nada y sí las ahonda, porque el punto de partida de unos y otras no es el mismo. Esta premisa sirve de fundamento de la equidad de género, que busca lograr la igualdad de oportunidades con el reconocimiento de las diferencias, creando las condiciones para que puedan participar de forma equitativa en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural, familiar. Así surgen las políticas de igualdad de oportunidades.

Para que la igualdad formal sea efectiva y se convierta en igualdad real, desde las políticas públicas se desarrollan medidas y se ponen en marcha mecanismos y recursos que se promueven e impulsan en la sociedad.

Enfoques de participación y políticas públicas

El cuestionamiento de la participación de las mujeres en los asuntos del desarrollo se ha realizado principalmente desde dos enfoques: MED, Mujeres en el Desarrollo, y el Género en Desarrollo (GED).

En los años setenta, se comenzó a visualizar la posición clave de las mujeres en el desarrollo. Se reconoció, por ejemplo, que habían sido marginadas del mismo y que su trabajo debería tomarse en cuenta para que el desarrollo tuviera éxito y fuera sostenible.

El enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED) tiene como objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo predeterminedada. Su diagnóstico se basa en considerar que las mujeres son un recurso para el desarrollo, que se han quedado al margen, y es necesario sumarlas. Para ello, enfatiza el papel productivo de las mujeres y explica su subordinación por su exclusión del mercado. Tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas. Estas acciones han estado mayoritariamente enmarcadas en enfoques tradicionales, que refuerzan sus roles genéricos sin cuestionar la división social del trabajo.

El enfoque MED se compone de tres vertientes: equidad, antipobreza y eficiencia.

- La visión de la equidad se focaliza en el logro de la igualdad, específicamente en el orden legal.
- El enfoque antipobreza concentra su atención en estimular la capacidad productiva de las mujeres en una visión “micro”, de subsistencia.
- La eficiencia, en el marco de las políticas de ajuste estructural de la década de los ochenta, asigna a las mujeres una función para aliviar las consecuencias de los ajustes, a través del incremento de la eficiencia de sus funciones en la familia, la producción y la participación en los asuntos de la comunidad.

Los signos relevantes de estos enfoques fueron:

- Concentración de su acción en las mujeres, como una categoría incluyente, medida que se ha considerado unilateral.
- Su propósito de integrar a la mujer en el proceso de desarrollo.
- Intervenciones en las que la lucha contra la exclusión de las mujeres del proceso de desarrollo, daba mayor peso a las necesidades prácticas de género y a los roles productivos de las mujeres, manteniendo la vigencia de sus roles reproductivos.
- El resultado que se esperaba era más eficiencia y efectividad de las iniciativas y los procesos de desarrollo.

Género en el Desarrollo (GED)

A finales de los años setenta se cuestiona el enfoque centrado en las mujeres exclusivamente, y en el debate se incorpora la importancia de las relaciones de poder, del conflicto y las relaciones de género para entender la subordinación de las mujeres. Esta discusión hizo posible transitar paulatinamente de una concepción de mujeres en el desarrollo a la de género en el desarrollo, en la que el tema a discutir ahora ya no son las mujeres sino las relaciones de género.

El enfoque de género, que se formalizó hacia los años ochenta, fue en gran medida producto del esfuerzo de las feministas. Su progresiva ampliación y consolidación estuvo dinamizada por el empuje de la categoría género como paradigma analítico para interpretar, como construcciones históricas, las diferencias y desigualdades en los comportamientos y en las posiciones sociales de mujeres y hombres.

El planteamiento intelectual, filosófico y científico del enfoque de género dio fundamento a las aspiraciones de igualdad:

- Al cambiar la manera de identificar el problema, cambiaron las propuestas de atención y las alternativas de solución.
- Parte del reconocimiento de la relación subordinada de las mujeres como consecuencia del análisis de género en situaciones determinadas, vinculándolas a las características como grupo social, étnico, edad, etcétera.
- Promueve la equidad en las políticas, proyectos y programas de desarrollo; que las necesidades de las mujeres se estudien como parte integrante de un análisis de las relaciones de género en los hogares, en la comunidad y en las instituciones.
- Busca el empoderamiento de las mujeres y de los colectivos en desventaja, incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica.
- Cuestiona el modelo de desarrollo dominante, reclamando un desarrollo humano, sustentable y equitativo.
- Considera que tanto mujeres como hombres deben participar en la construcción de una visión de desarrollo alternativa y en la superación de los problemas de género.

Políticas públicas locales de equidad de género Una innovación de la gestión municipal

Alejandra Massolo

A pesar de los avances, las mujeres siguen siendo cómo lo muestran los indicadores de desarrollo humano de las Naciones Unidas, el mayor grupo discriminado de todo el planeta.

Bernardo Kliksberg

Gobiernos locales emergentes

Mosaico de diversidades y rompecabezas de problemas, los municipios latinoamericanos están despertando la atención más allá del repertorio de sus tradicionales males, a saber: dependencia, debilidad, ineficiencia, corrupción, clientelismo, caciquismo, carencia de recursos financieros, técnicos y humanos capacitados, discontinuidad de planes y programas, visión de corto plazo y gestión improvisada.

En permanente tensión entre la inercia de lo tradicional y el impulso a la modernización, emerge el perfil de auténticos gobiernos locales que basan su legitimidad no únicamente en las elecciones democráticas periódicas de las autoridades, sino en atributos políticos e institucionales de desempeño y liderazgo que apuntan a la promoción del desarrollo local integral, la inclusión social, la participación plural de la ciudadanía, el ejercicio de la autonomía y la transparencia, la responsabilidad de nuevas competencias, la innovación y la inserción en el escenario de la globalización. Es indudable que algunos de los gobiernos locales latinoamericanos han adquirido un inédito e impresionante protagonismo, no obstante que aún sean los menos entre la mayoría que se mantiene flotando en las estancadas aguas de la tradición municipal.

Diversos factores y procesos han contribuido a detonar las transformaciones que se verifican en las instituciones de gobierno local en América Latina. Como en un juego de convergencias y divergencias, las crisis económicas, las reformas del Estado, las transiciones a la democracia, las políticas de descentralización, la maduración y mayor pluralidad de la sociedad civil, la influencia de las agencias de financiamiento y cooperación internacional, han marcado el rumbo de los novedosos cambios que experimentan. La descentralización es una política “estrella” en esta historia, con todos sus claroscuros e idas y vueltas. El peso mastodónico del centralismo de los estados nacionales (federales o unitarios) no ha sido cosa fácil de remover de las estructuras gubernamentales, de las lógicas y prácticas de los actores políticos e institucionales a todos los niveles, ni de la cultura política de los partidos y de la ciudadanía. Sin embargo, la noción de la descentralización ya se ha instalado en el pensamiento y en la perspectiva de diversos actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Aunque es una noción controvertida que tiene variadas definiciones e interpretaciones según las fuentes ideológicas y los propósitos desde donde se la adopte, para enmarcar el tema de las políticas locales de equidad de género concebimos a la descentralización como un medio dentro de un proyecto político democratizador que revitaliza y fortalece a los municipios como gobiernos locales en pleno desempeño autónomo de sus atribuciones y decisiones.

La política de descentralización implica, en términos ideales o normativos, la redistribución desde el Estado central de competencias y recursos hacia las instancias político-administrativas sub nacionales –privilegiadamente los municipios– bajo el principio de subsidiariedad, el cual indica que todo lo que puede ser realizado por una entidad de nivel inferior tiene prioridad sobre el nivel superior, que no ejerce otro control que el de la legalidad de las acciones y se fundamenta en el principio de proximidad, que es el que caracteriza al municipio. Como bien se reconoce, la descentralización es una estrategia de largo plazo, que requiere de consistente voluntad política, de distintas etapas y condiciones. Pero hay una distinción conceptual básica que debe tenerse en cuenta para evitar confusiones. La distinción es entre:

- **Desconcentración**, que se refiere a procedimientos para crear unidades de gestión de menor tamaño con el objeto de facilitar la operación de los organismos de la administración pública y ubicarlos más cercanos a la población. Las unidades desconcentradas equivalen a “sucursales” y carecen de autonomía propia de funcionamiento, ya que la autoridad permanece en el nivel central. La desconcentración persigue objetivos de eficiencia administrativa y descongestionamiento de los aparatos de la burocracia estatal.
- **Descentralización** de alcance político-territorial que supone la existencia de órganos sub nacionales de gobierno que no dependen jerárquicamente uno del otro, a los que se les reconoce personería jurídica propia. Significa la efectiva redistribución espacial del poder en relación con atribuciones o competencias, funciones y recursos, de modo que fortalecen las capacidades de autogobierno de las comunidades locales. La descentralización, en este sentido, tiene objetivos de participación, transparencia, equidad, eficiencia, eficacia y desarrollo local.

Todas las reformas municipales que se emprendieron desde la década de 1980, tienen el referente de la política de descentralización, según variadas concepciones y estrategias de ejecución. En México, el Artículo 115 de la Constitución nacional, que se refiere al municipio, ha sido reformado varias veces, pero las más importantes y significativas reformas en cuanto a modernización y descentralización son:

- La de 1983, cuando por primera vez se determinaron los servicios públicos de competencia municipal; la facultad de los municipios en materia de planeación del desarrollo urbano, control de usos del suelo urbano, creación y administración de reservas territoriales y ecológicas; para fortalecer la hacienda municipal se otorgó la facultad del cobro y administración del impuesto predial y contribuciones por cambios y movimientos de la propiedad inmobiliaria, pero quedando en las legislaturas estatales la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los municipios, éstos sólo pueden aprobar sus presupuestos de ingresos.
- Y la última reforma, de 1999, que dio un salto cualitativo al definir el carácter de gobierno del municipio ejercido por el ayuntamiento, que hasta entonces se concebía sólo como administrador; el Artículo 115 reformado dice: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine...”. Asimismo, por primera vez se reconocen las competencias exclusivas de los municipios (y no “concurrentes” con el gobierno del estado como antes), en materia de servicios públicos. Los ayuntamientos pueden transferir al gobierno del estado algunas de las competencias exclusivas de servicios públicos, siempre y cuando sea voluntad calificada de los ayuntamientos (antes dependía de la decisión del congreso estatal conservar o no la competencia municipal). Otro avance de esta reforma es la eliminación de la limitante a la asociación intermunicipal entre municipios de diferentes estados, que requiere la aprobación de las legislaturas de los respectivos estados; entre municipios del mismo estado se pueden coordinar y asociar “para las más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le corresponden”, previo acuerdo entre sus ayuntamientos. También se estableció la protección del municipio frente a autoridades intermedias y cualquier organismo distinto a los ayuntamientos, a través de medios de impugnación y órganos para dirimir las controversias que establecerán las leyes estatales en materia municipal.

Es en el marco –ajustable y a veces inestable– de las reformas municipales y procesos de descentralización donde ubicamos el tema de la gestión municipal y los retos de innovación que enfrentan los gobiernos locales. Ya es un lugar común decir que los municipios son la instancia de gobierno más próxima a las necesidades y demandas de la población, que se supone conoce mejor los problemas y las potencialidades de sus territorios y que, por lo tanto, se encuentra en la mejor posición para implementar las políticas sociales, facilitar el desarrollo local y para articular consensos entre distintos actores y sectores. Estos supuestos, y otros atributos, se ponen a prueba cuando se trata de las formas y las capacidades de la gestión pública municipal.

La gestión es el eje medular del desempeño eficaz de los gobiernos locales, que tiene que ver con el conjunto de las clásicas (prestación de servicios) y nuevas competencias bajo su órbita de autoridad gubernamental. Algunas nuevas competencias o atribuciones están consagradas en las leyes, otras las asumen de facto ante la realidad de problemas y demandas que tocan a sus puertas y a los que de alguna manera deben dar respuesta. Como bien dicen Borja y Castells: “ningún gobierno local puede aducir que no es competente cuando existe una problemática grave en temas como empleo o seguridad ciudadana”. Así también cuando existe una problemática grave en temas de discriminación y violencia contra las mujeres.

La gestión (del latín *genere* que significa conducir, ejecutar) no se confunde con gobernar, que implica dirección y el poder de definir las políticas y determinar objetivos o metas, sino que es una

actividad intermedia requerida para lograr la implementación de las políticas³ y alcanzar los objetivos o metas. Destacamos los siguientes aspectos conceptuales de la gestión municipal:

- Supera el nivel exclusivo instrumental-administrativo convirtiéndose en una cuestión política de legitimidad y gobernabilidad democrática.
- Presupone y exige arreglos institucionales adecuados a la ampliación de competencias así como a la creciente diversidad de intereses y demandas de las sociedades locales, y a las presiones de oportunidades y amenazas que provienen del entorno globalizado.
- Incluye aspectos cualitativos como los estilos personales de las autoridades locales y los elementos intangibles de la gestión.
- En su conjunto, la gestión municipal significa la organización y utilización óptima –eficiente y eficaz– de todos los recursos institucionales, humanos, financieros, tecnológicos, materiales y culturales a disposición de los gobiernos locales para fines de interés colectivo y bienestar de la población. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), de México, define como sigue a la gestión municipal.

La gestión pública municipal: La gestión pública municipal comprende los aspectos gubernamentales y administrativos de los municipios. Por lo tanto, concebimos la gestión municipal como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios. Las instancias directamente responsables de esta gestión son: el ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas.

La compleja heterogeneidad de los municipios, que nunca hay que perder de vista, de todos modos no impide identificar rasgos comunes y contrastes, que se hacen más visibles actualmente gracias a las transformaciones que realizan algunos de ellos. Así, los esfuerzos analíticos inspirados en la observación de casos, tratan de distinguir ciertos “modelos” de gestión municipal que representan características o rasgos similares, identificando formas de gestión

La gestión asociada que supone la articulación y cooperación entre el gobierno municipal y las diversas organizaciones de la sociedad civil junto con el sector privado, es la que tiende a ser considerada como la más adecuada y exitosa fórmula de hacer mejor las cosas en los nuevos tiempos municipalistas. Igualmente la denominada gestión participativa,

Pensando en las ciudades y megaciudades, Borja y Castells, enfatizan que el rol del gobierno local debe ser el de promotor, que consiste en:

- a. La promoción de la ciudad hacia el exterior, mediante la proyección de una imagen fuerte y positiva.
- b. La concertación con otras administraciones públicas y la cooperación público-privada. La concertación y la cooperación requieren iniciativa política, innovación legal y financiera y consenso ciudadano.
- c. La promoción interna en la ciudad para dotar a sus habitantes de “patriotismo cívico”, de sentido de pertenencia, de voluntad colectiva de participación y de confianza e ilusión en el futuro de la urbe.
- d. La innovación político-administrativa para generar múltiples mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana. El rol promotor del gobierno local consiste en gran

parte en estimular y orientar las energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica.

Es innegable que las formas de gestión municipal asociadas, participativas y promotoras están expuestas a factores externos que condicionan sus márgenes de acción, así como también internamente en la estructura político-administrativa enfrentan intereses encontrados, pugnas de poder y resistencias al cambio. Por lo tanto, hay que saber conocer y saber negociar con la trama de actores e intereses en juego que coexisten en la toma de decisiones y los procesos de gestión. También hay que reconocer que el corto periodo de gobierno –en México tres años y para colmo sin la posibilidad de reelección en el siguiente periodo– más la falta de una cultura institucional que resguarde y aproveche los avances y logros que realizan gobiernos anteriores (incluso del mismo partido político), restringen o impiden, el desarrollo e institucionalización de nuevas formas de gestión municipal que se abren a la innovación. Por otra parte, conviene tener en cuenta esta atinada observación:

Si hay un nivel de gobierno en el que la incertidumbre está presente, y en que los cambios de preferencia de los ciudadanos afectan, es en el nivel municipal, es por ello que la flexibilidad y capacidad de reacción y ajuste oportuno es vital para el gobierno municipal urbano en el contexto contemporáneo.

La innovación de la gestión municipal

Decíamos inicialmente que hoy en día los municipios latinoamericanos despiertan la atención más allá del repertorio de sus tradicionales males. Sorprende y entusiasma que algunos adquieren el perfil de gobierno local mostrando una nueva visibilidad y protagonismo institucional, que indican sus esfuerzos de transformación y capacidades de innovación. Esto no sucede por “generación espontánea”, sino que tanto el contexto internacional como regional, que propician e impulsan la revalorización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, así como diversos agentes políticos, académicos y sociales han contribuido a crear el renovado escenario municipal. La innovación es el imperativo “estrella” con todas sus dificultades y riesgos.

¿Qué es la innovación municipal?

Innovar en materia de gobiernos municipales significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos. La fuerza de una experiencia innovadora está en el compromiso responsable de las autoridades y en el impacto social de las acciones.

De acuerdo con la propuesta metodológica de Cabrero Mendoza y Arellano Gault, 6 la innovación remite al elemento detonador de un conjunto de procesos de reconfiguración y cambio de una organización que puede ser capaz de afectar a la organización en sus niveles:

1. **Funcional**, que significa hacer nuevas cosas de una nueva manera; por ejemplo, la optimización en el uso de los recursos técnicos, materiales y humanos.
2. **Estructural**, creando nuevas estructuras, instancias de coordinación o nuevas formas organizativas no convencionales de organización de recursos materiales, humanos, técnicos.

3. **Comportamental**, generando nuevas actitudes, valores, modificación de patrones de conducta y en la estructura de poder; este es el nivel de innovación más profundo, en el que se logra un arraigo pleno y puede desencadenar procesos innovadores accesorios.
4. **Relacional**, dando lugar a nuevas formas de relación e interlocución del gobierno local con el contexto y la sociedad civil, y a la creación de espacios de alianzas, acuerdos y asociación.

La distinción de estos cuatro niveles de la innovación tiene un propósito metodológico para analizar experiencias según los elementos detonadores, que generalmente se gestan en los niveles funcionales y estructurales. En la realidad, los procesos innovadores se entremezclan y no se puede atribuir a un sólo elemento o idea la capacidad de producir cambios en todo el gobierno municipal. Como señalan los autores antes citados, la innovación siempre es portadora de un cierto grado de incertidumbre y riesgos, ya que no es un proceso exclusivamente lógico y secuencial sino que implica conflictos, obstáculos, rechazos y hasta situaciones de neutralización de las iniciativas innovadoras, como una “contrarrevolución conceptual” en la que el sentido inicial de la innovación se va desviando o distorsionando y no resulta en lo que se pretendía inicialmente. Este riesgo de “contrarrevolución conceptual” de una iniciativa de innovación, es una llamada de alerta, particularmente para la incorporación e institucionalización de políticas municipales de equidad de género, ya que el enfoque de género puede luego desvirtuarse en lo contrario de lo que significa y de lo que persigue.

La aparición y aumento de casos de innovación ha permitido identificar los contrastes entre lo tradicional y lo innovador.

Está claro que la innovación de la gestión municipal no es un asunto nada más de adoptar nuevas tecnologías, ni la modernización de los municipios se resuelve con instalar muchas computadoras. Es cierto que: “lo arcaico puede perfectamente adaptarse al Internet y al celular”.⁷ Para Borja y Castells, ⁸ lo más destacable de la innovación de los gobiernos locales es su componente democrático:

La innovación democrática

La innovación democrática es, probablemente, el aspecto más interesante del papel que asumen progresivamente los gobiernos locales. Creemos que esta obligación innovadora responde a tres retos distintos: el de la participación ciudadana, el de la cooperación social y el de la integración de las políticas urbanas. La innovación debe concretarse en la asunción de competencias y funciones a nivel local que permitan la aplicación de políticas integradas. No pueden abordarse eficazmente las problemáticas de vivienda, de pobreza, de medio ambiente, de educación, de promoción económica, de cultura, etc., por medio de políticas y organismos sectoriales. Esto nos plantea la necesidad de definir nuevos bloques competenciales y nuevas formas de gestión de los gobiernos locales.

El interés por la innovación en los gobiernos locales, así como por las llamadas “buenas prácticas” que promueven y premian organismos internacionales, universidades y centros de investigación, ha conducido a crear bancos de datos y difusión de experiencias en medios electrónicos y concursos antes inimaginables.

¿Qué es una buena práctica?

Entendemos por buena práctica cualquier actuación, impulsada por una administración local que haya mejorado de forma significativa una situación insatisfactoria. La buena práctica puede tener lugar en cualquier ámbito de actividad de un ente local, tanto de gestión interna como de servicios externo: diseño de políticas, gestión de servicios, optimización de recursos, calidad, participación ciudadana, concertación público-privado, etcétera.

Asimismo, las “buenas prácticas” se inscriben entre los asuntos relacionados con el “buen gobierno local”, tema emergente de particular interés en los análisis y debates sobre las transformaciones de los gobiernos municipales en América Latina. De acuerdo con la propuesta metodológica de Alicia Ziccardi, un “buen gobierno local” es el que posee disposición a promover el bienestar general a través de:

- a. eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas;
- b. honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local;
- c. atención equitativa e incluyente de las demandas ciudadanas;
- d. aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

En México, el fenómeno de la innovación de la gestión municipal se vincula al progresivo aumento del pluralismo político y de la alternancia política en los ayuntamientos, histórica y hegemoníamente controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde la década de 1980 y más durante los noventa, partidos de oposición –como en ese entonces el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) – ganaron las elecciones locales en numerosos municipios. La arena política municipal constituyó el resorte que impulsó el avance del pluralismo político, las elecciones más competidas y el surgimiento de la innovación de la gestión municipal, como propuesta y nuevas experiencias de gobierno local. Según la información del INAFED, actualizada a septiembre de 2002, el PAN gobierna 278 municipios, el PRD 124, el PRI 974, y otros partidos 74 municipios.

Buen gobierno local y alternancia política en México

Los gobiernos municipales producto de la alternancia política en contextos de fuerte competencia electoral, muestran avances variables pero muchas veces significativos en relación con algunas dimensiones vinculadas con lo que puede ser definido como buen gobierno local: racionalización y modernización de sus estructuras administrativas; fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la mejora en la recaudación de ingresos propios y reducción de los gastos de administración; aumento en la transparencia en el uso de los recursos; mejoras en la prestación de los servicios públicos; desarrollo de esquemas de información a la ciudadanía, de acceso a la autoridad y de participación en acciones y proyectos específicos; promoción de mecanismos más abiertos y democráticos en la conformación de órganos de colaboración vecinal o sectorial y, en muchos casos, la reivindicación relativamente exitosa de los márgenes de autonomía posibilitados por el marco jurídico respecto de los gobiernos estatal y federal.

El caso del Distrito Federal demuestra claramente la importancia decisiva de la transición democrática y la alternancia política para introducir la innovación de la perspectiva de género en las políticas públicas y la institucionalización de programas de acciones afirmativas. El cambio inédito que significó el triunfo de un partido de oposición (PRD) en la primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal (1997), permitió abrir los espacios y generar las condiciones

políticas e institucionales para que, por primera vez en la historia de la administración de la poderosa capital de la república, se formulara un Programa para la Participación Equitativa de la Mujer en el Distrito Federal (Promujer), se elaborara el Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Distrito Federal (PIOM), y se establecieran los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (CIAM) en las 16 delegaciones del Distrito Federal. Asimismo, se comenzaron a instalar las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAPVIF) en las delegaciones, para brindar servicios de protección, asesoría y atención a receptoras/es de la violencia familiar en sus modalidades de maltrato físico, psicoemocional y sexual, de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal reformada en 1998.

Conceptos y términos tales como perspectiva de género, igualdad de oportunidades, acción afirmativa, equidad entre los géneros, ciudadanía de las mujeres, representan una sustancial innovación conceptual y práctica en comparación con la anterior y larga tradición de asistencialismo y paternalismo hacia las mujeres. Sin embargo, el ejemplo de innovación del Gobierno del Distrito Federal no se ha irradiado a la mayoría de los municipios del país donde se instaló la alternancia política. De modo incipiente y aislado apenas algunos gobiernos locales han asumido el reto de la problemática de género y de implementar políticas de equidad entre hombres y mujeres. En algunos municipios gobernados por alcaldesas se intentan gestiones y acciones que beneficien a las mujeres atendiendo a sus necesidades y demandas propias.

Sin embargo, reconocemos un avance en el ámbito del INAFED (antes CEDEMUN) que incluye la categoría “Municipio promotor de la equidad de género” entre los indicadores que califican, con colores (rojo, amarillo, verde), la gestión local; es decir, que la responsabilidad del gobierno local en asuntos de equidad de género finalmente se hace explícita traducida en un indicador que se toma en consideración.

El marco de conceptos, principios y respaldos de las políticas locales de género

Las más recientes entre las nuevas competencias, y probablemente la innovación que genera más resistencia al introducirla en la gestión municipal, son las políticas y acciones de equidad de género que ya han adquirido su “carta de ciudadanía” en los nuevos tiempos municipalistas globalizados. Sobre lo local, poco a poco y paso a paso se van arraigando enfoques, conceptos, principios y prácticas que distinguen a los gobiernos municipales latinoamericanos como promotores de la equidad de género y defensores de los derechos humanos de las mujeres. Campo de innovación delicado y difícil de transitar, ya que supone detonar cambios en el nivel más profundo, el Comportamental –mencionado anteriormente– de actitudes, valores, patrones de conducta, así como en el nivel relacional, de nuevas formas de relación e interlocución entre el gobierno local y la sociedad civil.

Las iniciativas de innovación surgen en determinados contextos y coyunturas, fundamentadas en diversas concepciones, posiciones y propósitos; es decir que se alimentan de distintas fuentes ideológicas, políticas y académicas, así como en los adelantos de la tecnología. Pero no necesariamente todas las innovaciones son coherentemente modernizadoras y democratizadoras, ya que podemos encontrar gobiernos municipales capaces de innovar muy eficientemente en ciertas áreas de la gestión municipal (finanzas, administración, prestación de servicios), que mantienen concepciones y posiciones sumamente conservadoras respecto de las mujeres, intolerantes ante la diversidad de opciones sexuales, y que reproducen los mismos

patrones tradicionales de relación vertical y autoritaria con la sociedad civil. Todo depende, entonces, de quién es quién, de dónde viene y a dónde quiere llegar con la innovación.

Las políticas públicas locales de equidad de género han cosechado los logros de las múltiples luchas de las mujeres a lo largo de más de un siglo, a la vez que asumen el reconocimiento de las desigualdades y discriminaciones que aún sufren ellas en la diversidad del mosaico municipal. Todo lo logrado y todo lo que falta por avanzar, son las dos caras de la moneda de la innovación en materia de género. Entre los logros se encuentra el bagaje de conocimientos, conceptos, principios y metodologías que construyeron los movimientos feministas y los estudios de género, mismo que ha sido incorporado y retroalimentado por organismos de las Naciones Unidas, agencias de cooperación internacional, ONG, gobiernos nacionales e incluso locales, así como asociaciones de municipios. Es este encuadre dentro de las luchas de emancipación de las mujeres y de los aportes conceptuales, analíticos y políticos de los estudios de género, el que marca la radical diferencia con el enfoque y relación tradicional de los gobiernos municipales hacia las mujeres, concebidas solamente en sus roles de madre, esposa, ama de casa, como beneficiarias pasivas de la asistencia social y como incondicionales voluntarias sacrificadas por el bien de los demás. Certeramente, así se ha marcado la diferencia:

De la 'protección' a la mujer que se encuentra en grave precariedad personal y social, protección con un fuerte contenido paternalista, imbuido de concepciones morales y religiosas tradicionales y planteada más desde la salvaguarda de la familia que desde los intereses propios de la mujer, se pasa al concepto de 'igualdad de oportunidades' y a la articulación de una política de carácter integral, dirigida a todas las ciudadanas y que tiene como base la consideración de las mujeres como sujeto de pleno derecho en todos los ámbitos de la vida social.

Por otra parte, es necesario enfatizar que no hay recetas para la innovación en materia de género, ni en ninguna otra materia de competencia municipal. Lo que sí hay son conceptos, criterios y principios básicos, lineamientos generales, metodologías recomendables, lecciones que aprender de experiencias pioneras y exitosas; pero cada gobierno local en ejercicio de su autonomía –y de acuerdo con las condiciones y contexto en el que se encuentra– decide el camino y adopta la fórmula que más le convenga para realizar los cambios que se propone.

El concepto de género, como instrumento analítico, permite desvincular a las mujeres del determinismo biológico y visualizar las bases históricas, sociales, económicas y culturales sobre las que se han construido y reproducido las desiguales jerarquías entre hombres y mujeres. Y como contiene en sí mismo el potencial de cambio, es un concepto que se asocia adecuadamente con el de la innovación de la gestión municipal. La perspectiva de género en las políticas públicas locales facilita una nueva forma de mirar y pensar los problemas, las necesidades y demandas, los procesos sociales y los objetivos del desarrollo local. Es una perspectiva consustancial a la gestión municipal que responde al desafío de la innovación, que articula eficiencia y bienestar, que se abre a la inclusión de la diversidad social y que alienta la liberación de las energías sociales para mejorar equitativamente la calidad de vida de las comunidades. La perspectiva de género significa también:

- Una metodología de trabajo a favor del principio de equidad de género y en contra de la discriminación-subordinación de las mujeres.
- El reconocimiento de la heterogeneidad de las necesidades y demandas de la población, considerando las de los hombres y mujeres sin confundirlas como lo mismo, así como el

reconocimiento de las consecuencias diferenciales de las políticas y programas en la vida de las mujeres y los hombres.

- La posibilidad de establecer una nueva relación de calidad entre el gobierno local y las mujeres, que privilegie la identidad ciudadana de las mujeres, sus derechos humanos y su papel de actores estratégicos del desarrollo local.

El enfoque de género en la gestión municipal

El enfoque de género puede lograr la ampliación real y permanente de las opciones de las mujeres respecto de su acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo, a la vez que potencia también a las organizaciones sociales bajo sus condicionantes socioeconómicos, culturales, étnicos, etc., como actores estratégicos de la política pública local. Por medio de la incorporación de la perspectiva de género en la gestión municipal, se contribuye entonces a romper barreras culturales y a redistribuir el poder entre los géneros en un esfuerzo decidido por fortalecer la equidad social y lograr las metas del desarrollo humano.

Más concretamente –y en relación con los niveles analíticos de la innovación expuestos anteriormente– se supone que la incorporación de la perspectiva de género en los instrumentos de la gestión municipal repercute en toda la organización, puesto que los desafíos que esta tarea trae consigo significan introducir una serie de cambios en la institución. Los cambios requeridos se deben dar en cuatro ámbitos.

- En lo estratégico, por cuanto implican la redefinición de objetivos, definición de políticas y evaluación de las prioridades estratégicas de la gestión.
- En lo operativo, ya que la operacionalización del principio (de igualdad de oportunidades) implica la evaluación de la estructura organizacional, de los procesos y programas y, de ser necesario, una redefinición de éstos.
- En la gestión externa, puesto que comportan extender la sensibilización hacia la comunidad y las instituciones públicas o privadas relacionadas con los ámbitos de gestión municipal, y generar redes de apoyo para sostener la continuidad del proceso.
- En lo personal, porque los funcionarios son la base sobre la cual recae todo proceso de cambio. Si no se ha logrado su compromiso con la promoción de la igualdad de oportunidades, difícilmente se pueden concretar los desafíos.

Entonces, la perspectiva o enfoque de género en las políticas públicas de cualquier nivel, no se refiere sólo al hecho de tomar en cuenta a las mujeres sino también a la consideración de las diferencias entre hombres y mujeres, las desigualdades marcadas por esas diferencias y las relaciones de poder entre hombres y mujeres. Y el principio de equidad de género dice que:

Equidad de Género

La equidad de género supone un disfrute equitativo de hombres y mujeres de los bienes sociales y las oportunidades de los recursos y recompensas. La equidad de género no significa que hombres y mujeres sean iguales, pero sí que lo sean sus opciones y posibilidades de vida. El énfasis en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres no presupone un modelo definitivo de igualdad para todas las sociedades, pero refleja la preocupación de que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades de tomar decisiones y trabajen juntos para lograrlo. Dada las actuales disparidades, un tratamiento igualitario a hombres y mujeres no es suficiente como estrategia para alcanzar la igualdad de género. Un tratamiento igualitario en un contexto de

desigualdad puede significar la perpetuación de las disparidades. Lograr la igualdad de género requerirá cambios en las prácticas institucionales y en las relaciones sociales, porque a través de éstas se refuerzan y mantienen las disparidades. También requerirá un mayor protagonismo de las mujeres en el diseño de sus sociedades.

“Hoy sabemos que la libertad por sí misma no iguala nada; esta ilusión del liberalismo ha sido ya abandonada”, afirma el politólogo Giovanni Sartori, quien divide a la igualdad de oportunidades en igualdad de acceso e igualdad de partida. Entiende a la igualdad de oportunidades como acceso igual, que implica la no discriminación en la entrada o promoción; lo que se reconoce y se recompensa es el desempeño o la actuación reales y, como resultado, la igualdad de mérito, capacidad o talento. La igualdad de oportunidades como acceso es la problemática de las mujeres y el reto de las políticas públicas que guiadas por el principio de la equidad de género, apuntan a generar las condiciones de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de actividad y espacios de vida.

Igualdad real-Igualdad de oportunidades

La igualdad real es la resultante del ejercicio concreto de los derechos y oportunidades a los que las mujeres tienen acceso en determinadas sociedades y marcos constitucionales. Puede haber igualdad formal pero no real, cuando pese al mandato constitucional y a la declaración de derechos humanos, las mujeres tienen desigualdad de oportunidades, de trato y de derechos económicos, políticos, culturales y sociales. La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres se fundamenta en el principio de igualdad y se refiere a la necesidad de corregir las desigualdades que existen entre hombres y mujeres en la sociedad. Constituye la garantía de que mujeres y hombres puedan participar en diferentes esferas (económica, política, participación social, toma de decisiones) y actividades (educación, formación, empleo, etc.) sobre bases de igualdad. El mecanismo de acción positiva tiene como fin contrarrestar las desigualdades de partida para que la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres sea una realidad.

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –uno de los respaldos internacionales de las políticas locales de equidad de género– define a la discriminación como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera.

La discriminación se sustenta en la distinción/división que se hace de las mujeres en las relaciones sociales de género, asignándoles espacios y roles diferentes a los de los hombres, lo que se evidencia en desigualdades en el acceso a bienes y servicios como la educación, la cultura, el empleo, el salario, la propiedad, la nutrición, la participación en el poder político y la toma de decisiones. La división sexual del trabajo incide directamente en la desigual responsabilidad de los quehaceres domésticos y el cuidado de las hijas e hijos, a cargo mayormente de las mujeres identificadas por sus roles “naturales” de madres, esposas, hijas, amas de casa dentro del ámbito privado mientras que los hombres se los identifican por sus roles

“naturales” fuera del hogar, como proveedores del ingreso, productores y tomadores de decisiones en el ámbito público.

Asimismo, la realidad de la discriminación se presenta en los llamados “usos y costumbres” de comunidades indígenas, como lo revela el artículo de Margarita Dalton en este libro. Al respecto, Sonia Montañó señala que la existencia de usos y costumbres que consagran la subordinación de las mujeres en la familia y comunidades, obliga a extender el análisis de las relaciones de poder al interior de la familia y las comunidades.

Debido a las distintas formas y los diversos lugares de la discriminación contra las mujeres –que cada gobierno local debe saber reconocer– se requiere de acciones positivas (también denominadas afirmativas) que traduzcan en actuaciones concretas los enunciados y objetivos de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, contenidos en planes o proyectos.

Acciones positivas

Concepto surgido en Estados Unidos en la década de 1960 como parte de las estrategias puestas en marcha por los gobiernos para luchar contra las desigualdades, fundamentalmente de carácter laboral, que sufren distintos colectivos por razón de su sexo, raza, origen, religión, etc. Son estrategias que tratan de garantizar la igualdad de oportunidades por medio de medidas que permitan contrarrestar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas sociales injustas. Son instrumentos válidos y aceptados para reducir brechas entre hombres y mujeres. Son la forma explícita de remoción de obstáculos para la igualdad y libertad de individuos que padecen alguna forma de discriminación negativa. Son las medidas dirigidas a remover las discriminaciones existentes y a impedir la realización de nuevas discriminaciones.

El concepto de “buena práctica” también se ha introducido en la observación de las formas efectivas de aplicar las políticas de equidad de género, y se ha convertido en una especie de indicador que sobre todo promueven organismos de las Naciones Unidas, pero que también tiene que ver con aspectos de la innovación municipal antes mencionados.

¿Qué constituye una “buena práctica” de género?

Una “buena práctica” cumple al menos con dos de los siguientes criterios:

- Conduce a un cambio real que contribuye a la equidad de género o abre campos en áreas no tradicionales para las mujeres, incluyendo un cambio visible y mensurable en las relaciones de género o en las opciones y oportunidades de las mujeres.
- Tiene impacto en las políticas, la legislación, la asignación de recursos y la institucionalización de la buena práctica.
- Demuestra un enfoque innovador y replicable, implica la capacidad de demostrar lo que es nuevo o innovador tanto en los resultados como en el proceso.
- Demuestra sostenibilidad e implica el compromiso del gobierno, de las ONG, la academia, los medios de comunicación.

De especial importancia es que la “buena práctica”:

- Surja de procesos participativos, involucrando a una gama de actores de la sociedad civil, del sector privado, del gobierno, etcétera.
- Que tenga un alcance significativo.
- Que involucre la colaboración interinstitucional.

- Que aborde la discriminación y las inequidades desde la perspectiva del ciclo de vida.
- Que demuestre el compromiso gubernamental para más acciones y recursos.

Ejemplos de buenas prácticas pueden ser acciones que conduzcan a cambios positivos en:

- Políticas Públicas; Estrategias y Enfoques; Legislación; Investigación y otros trabajos analíticos; Estadísticas de mayor desagregación por sexo e identificación de las brechas de género en los datos; Desarrollo de Indicadores y Monitoreo; Planes y Presupuestos de mediano plazo; Creación de Unidades de Género o Puntos Focales con claros mandatos y recursos necesarios; Mecanismos de Rendición de Cuentas.

La **transversalidad** de las políticas municipales de género, así como la **institucionalización** de las mismas, probablemente presentan el mayor grado de dificultad y constituyen el mayor reto a enfrentar en este campo de innovación. Para empezar, la argumentación de la transversalidad quiere decir que la equidad entre los géneros es un asunto de competencia intersectorial, que requiere del involucramiento de todas las áreas y componentes de la organización política-administrativa municipal, y que es un criterio básico opuesto al criterio de segregación de los temas de las mujeres a un área asilada y desarticulada del resto de la institución, como asunto de competencia exclusiva “de las mujeres” y de menor jerarquía frente a las otras competencias municipales. El artículo de Josefina Pontigo, en este libro, da cuenta de las dificultades para introducir la transversalidad de la política de género en una gigantesca organización como es el gobierno del Distrito Federal, compuesto por la estructura del gobierno central y 16 delegaciones territoriales donde habitan más de ocho millones de personas.

La transversalidad

La desigualdad que impera entre los hombres y las mujeres en todas las sociedades es un fenómeno de múltiples dimensiones, que se manifiestan en todos los ámbitos, entre otros, el económico, el político, el social y el cultural. Por ello, combatir el problema de la desigualdad corresponde a todas las autoridades municipales, y no sólo a las que se encargan de las cuestiones relacionadas con las mujeres. Las políticas de igualdad son efectivas cuando implican a todas las personas con responsabilidad política y técnica, y cuando pretenden atacar los distintos aspectos de la desigualdad. Denominamos transversalidad a esta propiedad de las políticas.

El criterio de transversalidad se lleva de la mano con el de **coordinación**, otro criterio básico de las políticas públicas eficaces. Pero ambas se tienen que desplazar sobre las arenas movedizas de la inestabilidad y fragilidad institucional de los gobiernos municipales, y entre sus “feudos” sectoriales y rivalidades políticas (de las que también forman parte las mujeres). Sin embargo, hay que evitar el equívoco de creer que basta con dispersar “gestores políticos de buena voluntad” por cada área del gobierno municipal, para conseguir la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas locales.²³ La **institucionalización** bien cimentada podría ser un antídoto a las amenazas que representa la típica inestabilidad y discontinuidad de la gestión municipal, como una especie de “seguro de permanencia” ante las vicisitudes políticas;²⁴ aunque depende de varios factores constructivos nada fáciles de encontrar en los municipios. La siguiente gráfica es una propuesta de “triángulo ideal” que contiene los componentes y requisitos que estimamos necesarios para establecer las bases de la institucionalización de las políticas de género en los gobiernos locales.



Triángulo ideal. Fuente: Alejandra Massolo.

Indudablemente el factor de la voluntad política del alcalde o alcaldesa es imprescindible en cualquier iniciativa y proceso de innovación. Sin esa voluntad política en el vértice, sostenida en el tiempo, difícilmente los dos lados y la base del triángulo lograrán incorporar una innovación en materia de género, sobre todo dada la característica hipertrofiada de la estructura política de los gobiernos municipales latinoamericanos, que concentra excesivamente poderes y atribuciones en el/la ejecutivo local. Pero a la inversa, aunque se cuente con la buena voluntad política del alcalde o la alcaldesa, si fallan o son inexistentes los componentes de organizaciones locales de mujeres que reivindican sus derechos y demandas; regidoras y/o funcionarias sensibles a la problemática de las mujeres, o con clara conciencia de género; y una ciudadanía participativa, se les hace muy cuesta arriba promover la innovación y procurar aplicarla en solitario. En la realidad, son excepcionales los casos de municipios donde se encuentren y conjuguen todos los componentes del triángulo; son los casos más destacados y reconocidos hoy en día en nuestra región latinoamericana, de los que se pueden aprender lecciones y experiencias. Sin embargo, la innovación en materia de género se vale para cualquier tipo y tamaño de municipio, y está demostrando que sí es posible incluso en pequeños municipios rurales, a partir de sencillas pero significativas acciones de respuesta a las necesidades, demandas y potencial de las mujeres, con un enfoque de género y gestión participativa.

La institucionalización de las políticas locales de equidad de género –de manera que aseguren su sostenibilidad y legitimidad dentro del gobierno local–, adquiere muy diversas modalidades, tiempos y avatares, según sean los países, los gobiernos y las sociedades locales. Y así como no hay recetas para la innovación, tampoco existe ni debe existir un modelo único válido de institucionalización de las políticas de género en el organigrama municipal. En ejercicio de su autonomía y adaptación al medio, la creación de una instancia específica puede adoptar diversos formatos y denominaciones: Centro, Asesoría, Departamento, Dirección, Comisión, Coordinadora, Coordinación, Concejalía, Consejo, Instituto.²⁵ Lo que sí existen son ciertos requisitos básicos que cumplir:

1. Un posicionamiento de jerarquía dentro del organigrama, con el propósito de evitar la marginación y el aislamiento de la instancia específica de las mujeres, con el fin de que pueda ejercer influencia y desarrollar la capacidad de sensibilización, coordinación y transversalidad, sobre las áreas y órganos de la institución municipal.

2. Un piso de recursos propios garantizado dentro del presupuesto municipal, de manera que inserte a las políticas y acciones de equidad de género junto con otros gastos legítimos y necesarios que debe hacer el gobierno local. Los recursos propios pueden incrementarse, y es recomendable que así sea, con aportaciones financieras y en especie de otros niveles de gobierno, de ONG, de asociaciones civiles, universidades, empresas privadas, agencias de cooperación internacional, asociaciones nacionales e internacionales de gobiernos municipales, según las capacidades y posibilidades de gestión de recursos.
3. Una cultura institucional de género dispuesta a la articulación de consensos y a la cogestión, abierta al pluralismo político y a las alianzas por objetivos comunes genuinos, dispuesta al cuidado y preservación de los avances y logros por encima –y a pesar– de las divisiones partidarias, las contiendas electorales, los desacuerdos y distanciamientos de militantes feministas, etcétera.

A propósito de la institucionalización en el marco nacional de las políticas públicas, se ha señalado en México que:

La institucionalización de las políticas de equidad de género implica una reforma de buena parte del aparato público y de su cultura organizacional. En este sentido hay avances, pero también resistencias que muestran la discriminación presente en políticas que se postulan como neutras.

Otro lugar común alrededor de los gobiernos municipales es la insuficiencia crónica de recursos financieros para desempeñar sus funciones y poder realizar las nuevas competencias que la descentralización les ha transferido. Esta es una verdad a medias, innegable, a la que hay que darle vuelta y señalar la parte de verdad oculta tras la “cortina de humo” de la excusa de falta de recursos, que revela: el dispendio de dineros en cosas no prioritarias pero que dan lucimiento coyuntural a las autoridades locales; la ineficiencia y corrupción en el manejo de los recursos disponibles; la apatía en fortalecer la hacienda municipal incrementando los ingresos propios; y la discrecionalidad de las aportaciones a las clientelas políticas. Por ejemplo, en el artículo de Magdalena Sam en este libro, encontramos a la alcaldesa de San Salvador Tzompantepec, Tlaxcala, que tuvo que “pelearse y buscar los mejores argumentos” para convencer a los miembros del Cabildo de que aprobaran un monto de dinero destinado al traslado de las mujeres del municipio a la ciudad de México para que pudieran hacerse el examen preventivo del cáncer Cérvico uterino, quienes aducían que con ese mismo dinero se podrían comprar balones para las escuelas y así tener mayor impacto político. ¡Cuántos esfuerzos de argumentación y cuántos desgastes de peleas internas tienen que dar cotidianamente en los municipios, mujeres autoridades locales sensibles y responsables ante la problemática y las necesidades propias de las mujeres!

Las políticas públicas locales de equidad de género poseen varios importantes respaldos internacionales y nacionales, pero que generalmente son desconocidos, ignorados y desaprovechados. Respaldos que aportan el pensamiento global para actuar localmente, pero que aún son muy poco utilizados como herramientas de argumentación, defensa y acción. Tales son las Conferencias, Cumbres y Convenciones internacionales que subscriben los estados nacionales, como:

- La Declaración y la Plataforma de Acción de las IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, de Beijing, China, en 1995.

- La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de las Naciones Unidas, aprobada en 1979 y ratificada en 1981.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar las Violencia contra la Mujer, conocida como la “Convención de Belem do Pará”, Brasil, de 1994.
- La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, en Viena, Austria, 1993, que reconoció a los derechos de las mujeres como derechos humanos.
- La Declaración Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés) sobre las Mujeres en el Gobierno Local, de 1998.
- La Declaración de Quito, de la naciente Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe, 1998.

Un significativo respaldo e impulso especialmente dirigido a las políticas de equidad de género y acciones afirmativas en el ámbito municipal, lo da el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC) de Hábitat Naciones Unidas, con el auspicio del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), a través de las convocatorias a un Concurso de premiación que inició en 1998 con el Primer Concurso Internacional “Municipios Destacados como Gestores de los Derechos de las Mujeres”, continuó con el Segundo Concurso “Acciones Afirmativas Promotoras de la Participación de las Mujeres en el Poder Local”, en 1999, y recientemente el Tercer Concurso del mismo nombre que otorgó los premios en marzo del 2003. 28 Entre los objetivos que persigue el Concurso convocado por estos organismos de Naciones Unidas, destacamos los siguientes:

- Visualizar la aplicación y la garantía de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, así como de la promoción de la equidad entre mujeres y hombres, por parte de las municipalidades de América Latina y el Caribe.
- Apoyar la sistematización de experiencias, políticas, metodologías, estudios y acciones realizadas por los gobiernos locales o con su apoyo, en especial de modo participativo, para favorecer y/o garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres y las niñas y la equidad de género.

En este último tercer Concurso se presentaron 50 candidaturas, de las cuales quedaron 35 con todos los requisitos establecidos en las bases, provenientes de doce países

Observaciones finales: gobiernos locales innovadores en equidad de género

Sabemos que sí se puede, el interrogante problemático es ¿cómo lo pueden hacer? Creer que por sí solo el principio de **proximidad** –que distingue al gobierno local frente a otros niveles de gobierno– facilita el reconocimiento de la problemática de género, así como la incorporación a la agenda municipal de políticas y programas con perspectiva de género, es una ingenuidad o un mito. La convicción que sostenemos de que el ámbito municipal es potencialmente el más adecuado, así como privilegiado, para dirigir políticas y acciones eficaces de igualdad de oportunidades entre los géneros, y para fomentar la ciudadanía real de las mujeres, no nos hace ignorar que es también el ámbito donde se presentan las resistencias más retrógradas.

En otro lugar señalamos las paradojas que se observan en las interrelaciones entre los gobiernos municipales y las mujeres.³⁰ Paradojas, éstas, que nos enseñan que la proximidad y los asuntos de competencia municipal no son ninguna garantía de acceso de la participación mujeres en la toma de decisiones, ni de políticas públicas que respondan a las necesidades e intereses de

género. En este libro, el artículo de Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre revela la escasa y estancada participación de las mujeres en el cargo de presidenta municipal (alcaldesa) en México, lo que por cierto no es un mal síntoma exclusivo de México sino de todos países latinoamericanos. Desde hace tiempo hemos advertido sobre la falta de pluralidad de género en la composición de los cargos electivos municipales, y cabe recordar aquí el dato de que contamos con apenas 842 alcaldesas (5,3%) entre 15,828 municipios de 16 países, según las fuentes consultadas.

No obstante, ¿se necesita contar con una mujer alcaldesa al frente del gobierno local para crear una innovación en materia de género? No, ya que las evidencias de las que disponemos (aunque incompletas), demuestran que la mayoría de los casos de gobiernos locales innovadores en equidad de género son encabezados por hombres alcaldes. No desconocemos a mujeres alcaldesas destacadas y reconocidas por su compromiso feminista y por su apoyo a políticas de género, como Luiza Erundina y Marta Suplicy en San Pablo, Brasil, Rosario Robles (aunque no electa) en el Distrito Federal de México, y seguramente otras pocas, pero lo cierto es que la voluntad política y la sensibilidad de un hombre alcalde explica –parcialmente– la aparición novedosa de gobiernos locales que se destacan por la promoción de los derechos de las mujeres y por sus políticas de género. Esta es una de las enseñanzas que rescatamos de los casos conocidos.

Al carecer de estudios sistemáticos y comparados entre los países sobre los procesos y experiencias de los gobiernos locales que han incursionado en este campo de innovación, no contamos con los elementos analíticos ni la información suficiente como para articular un cuadro que reúna la diversidad con las características comunes. Sin embargo, de los casos conocidos señalamos brevemente los siguientes puntos de observación:

Primero

Coinciden procesos de cambios políticos significativos que vinculan a los movimientos organizados de mujeres con proyectos democráticos alternativos de gobierno local, abriendo así canales de expresión de demandas y propuestas de género que tienen en la mira el espacio político-institucional del municipio. Es decir que en la gestación de la innovación municipal en materia de políticas de equidad de género, encontramos la presencia e incidencia de mujeres militantes de luchas y organizaciones reivindicativas de los derechos de la mujer y de los intereses estratégicos de género.

Tal es el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay, que ganó el Frente Amplio a principios de la década de 1990 (sucesivamente reelecto hasta el presente). En el primer periodo de gestión, se creó la Comisión de la Mujer como respuesta a las demandas e inquietudes del movimiento de mujeres (y de mujeres políticas), integrada por mujeres del movimiento que se abocó a las áreas de violencia, salud, trabajo, educación y cultura. En el segundo periodo (1995) la Comisión se institucionalizó, el Intendente (alcalde) designó a la presidenta de la Comisión y ésta pasó a contar con presupuesto propio, infraestructura y apoyos técnicos. A lo largo de los años la Comisión de la Mujer se ha fortalecido y adquirido legitimidad, convirtiéndose en una “agencia gubernamental” que sigue manteniendo vínculos con las organizaciones de mujeres, las ONG, las expertas, etc., pero que se ha definido como un órgano con vocación de gobierno, responsable de sus programas y políticas.³³ Este caso de Montevideo es especialmente

interesante porque es el único (de los que conocemos) que inserta su política de género en el eje del proyecto político del gobierno que es la descentralización municipal.

Otro caso, por demás ilustrativo, es la Alcaldía Municipal de San Salvador, El Salvador, que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz y tras el triunfo en las elecciones municipales de 1997 del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), en coalición con otras organizaciones políticas, incorporó una política de género ejemplar como resultado de la intensa y creativa participación del movimiento de mujeres salvadoreñas. Es de los pocos casos conocidos donde los diagnósticos, demandas y propuestas de género se traducen en plataformas municipales de mujeres frente a las elecciones. Y donde las ONG feministas y regidoras comprometidas con las necesidades y demandas de género, han desempeñado un papel clave en los procesos de diseño e institucionalización de la política local de género.³⁵ El alcalde electo en 1997 (y reelecto en el 2000) asumió la plataforma de las mujeres y se procedió a crear la Mesa para la Equidad de Género como un espacio de concertación, integrado con una regidora y cinco representantes de organizaciones de mujeres. Posteriormente la Mesa se convirtió en Comisión Consultiva, con reglamento propio, hasta la creación en el 2001 de la Concejalía de la Mujer como instancia de autoridad y coordinación, integrada por las regidoras y una directora ejecutiva.

Otro gobierno local que ilustra este punto, es el de Cuenca, Ecuador, donde se reconoció que:

Esta convergencia de oportunidades políticas asociadas a procesos de transición democráticos, la realización de distintas conferencias convocadas por las Naciones Unidas en la década del noventa, el acceso de feministas al sistema político y la existencia de mujeres sensibles a la discriminación en las esferas del gobierno local como es el caso de la Vicealcaldesa en Cuenca; conforman coyunturas favorables que amplían la receptividad del sistema político y de las autoridades públicas a las demandas por la transformación de las relaciones de género.

En 2001 alcalde electo firmó un Acuerdo por la Equidad en el Cantón Cuenca, asumiendo el compromiso de apoyar e impulsar la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO), propuesta que había sido elaborada por la Vicealcaldesa proveniente del movimiento feminista.

Lo que estos casos (y otros) nos enseñan es que la política municipal de género es una política pública que contiene –y en gran medida resulta de– la participación comprometida de la sociedad civil representada en ONG de mujeres y centros de estudios de género, que confieren a la política un auténtico carácter de pública (es decir, no solamente estatal). Se espera que este componente de organizaciones locales de mujeres del triángulo ideal que presentamos anteriormente, protagonistas y cogestoras de la política de género, ejerza presión y sirva de cierta garantía ante las amenazas de discontinuidad, y hasta de “contrarrevolución cultural”, que implican los cambios políticos y administrativos en los gobiernos locales (incluso cuando continúa el mismo partido). Es probable, pero por sí solas difícilmente lograrán el cometido.

Segundo

La violencia doméstica es tal vez la temática de género que mayor facilidad de reconocimiento y de incorporación ha tenido dentro de la agenda municipal. Esta apertura se debe a las luchas, trabajos y estudios de las mujeres que, desde la década de 1980, han conseguido hacer públicamente visible la violencia que afecta principalmente a las mujeres en la esfera de la vida privada. Es un problema de género que, al haber adquirido el rango de interés público y de

problema de salud pública, motiva la intervención de los gobiernos municipales. Asunto que antes era considerado totalmente ajeno a las responsabilidades del municipio y hasta un tema “tabú” oculto tras las cortinas de lo privado, actualmente es asumido por los gobiernos locales como una política de defensa de los derechos humanos de las mujeres que, en la mayoría de los casos, se inicia con servicios de atención y prevención de la violencia que sufren las mujeres en todas las etapas de su ciclo vital.³⁹ Este nuevo papel del gobierno local en relación con la violencia doméstica (o intrafamiliar), es de enorme importancia para la calidad de la vida cotidiana de las mujeres y para la democratización de las relaciones sociales de género en los espacios locales. El principio de **proximidad** adquiere así un sentido concreto de presencia y acción positiva de la autoridad municipal.

El reconocimiento y la atención a la violencia doméstica operan como detonadores de procesos de innovación en algunos gobiernos locales, que luego sobresalen y hasta son premiados por sus programas y servicios. Pero siempre se encuentran en los procesos a organizaciones de mujeres, a militantes feministas y funcionarias/os sensibles que llevan adelante la iniciativa y el desarrollo de los programas. Por otro lado, existen fórmulas innovadoras de vinculación entre municipios a raíz del problema de la violencia doméstica, como es el **Programa de Asesoría Técnica para los Gobiernos Locales de las Mercociudades Brasileñas sobre Acciones y Políticas Públicas de Combate a la Violencia contra las Mujeres**, lanzado en el 2001 con el apoyo del Instituto Brasileiro de Administración Municipal (IBAM) y UNIFEM, con el objetivo de auxiliar en la formulación de políticas municipales integrales de combate a la violencia contra la mujer, a los 29 municipios brasileños que integran la Red de Mercociudades.⁴¹ Este Programa es un ejemplo de las posibilidades y ventajas de la vinculación entre gobiernos locales (con el apoyo de instituciones municipalistas como el IBAM), para potenciar y fortalecer sus acciones, a la vez que permite la creación de “un amplio frente político de articulación para el establecimiento efectivo de un abordaje de género en la esfera de las políticas municipales”.

Es cierto que también la agudización de la pobreza es una realidad que golpea las puertas de los gobiernos municipales, y no pueden ignorar que, como dice Bernardo Kliksberg: “La pobreza es un destructor sistemático de familias, y ataca particularmente a las mujeres”. El aumento creciente en América Latina de hogares con jefatura femenina (estimado en un 20%) que se encuentran entre los hogares más pobres, se asocia al fenómeno de la llamada “feminización de la pobreza” sobre la que Sonia Montañó (2001) hace una observación muy acertada:

Hay que mencionar también el efecto perverso que ha tenido la generalización de un uso retórico de la feminización de la pobreza y que ha servido para justificar programas focalizados de carácter asistencial que se desarrollan en la región en un contexto de deslegitimación de los derechos económicos y sociales como derechos humanos y de desmontaje de la noción de acceso universal a los servicios sociales. En muchos países se han ejecutado programas y proyectos para mujeres pobres como una manera de materializar la idea de focalización del gasto público, de escaso resultado en la erradicación de la pobreza pero de fuerte impacto en la opinión pública.

Gobiernos locales innovadores están dando respuestas con enfoque de género a las necesidades prácticas de las mujeres derivadas de la pobreza, sobre todo con programas dirigidos a propiciar oportunidades de empleo y generación de ingresos. Es el caso del gobierno local de San Pablo, Brasil, encabezado por la prefeita (alcaldesa) Marta Suplicy, donde se promovió y llevó a cabo el Encuentro Latinoamericano “Mujer, Trabajo y Políticas Públicas Locales”, en abril del 2002. El

gobierno local de San Pablo también asumió la coordinación de dos proyectos de cooperación entre ciudades latinoamericanas y europeas (URBAL) dedicados a Empleo y Ciudadanía Activa para las Mujeres.

Tercero

Los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) son en algunos casos punto de partida y en otros una nueva etapa de un proceso avanzado y consolidado. No es una precondition contar con un PIO para introducir la innovación de una política de equidad de género, pero tampoco es prescindible elaborar un PIO como marco e instrumento estratégico. También en esto se vale la máxima de que no hay recetas, pero que sí debe haber **voluntad política y sensibilización** del poder político municipal. De los casos conocidos, los gobiernos locales de Rosario,⁴⁵ Mar del Plata y Buenos Aires en Argentina; Montevideo, Uruguay; Cuenca, Ecuador; y Distrito Federal,⁴⁶ México, cuentan con un PIO; algunos han recibido el apoyo para asesoría y estudios de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR).⁴⁷ Todos los PIO, en sus variados procesos y modalidades de convocatoria, diagnóstico y elaboración, han implicado notables esfuerzos de movilización y participación de diversos actores y sectores de la sociedad civil, ratificando una vez más la naturaleza pública de las políticas de género. La siguiente apreciación aporta más detalles de las características del PIO municipal.

Desde las áreas específicas de la mujer a nivel municipal, un Plan de Igualdad de Oportunidades aparece como una herramienta estratégica que planifica y sistematiza las políticas de género del gobierno, apuntando a lograr un proceso efectivamente democrático de las mujeres en la elaboración y gestión de las mismas. La existencia de un equipo de trabajo municipal consolidado que lleve adelante las temáticas de género y la existencia de una masa crítica de proyectos y programas dirigidos a las mujeres, permite contar con una red mínima de apoyo para los pasos necesarios para elaborar un plan de igualdad de oportunidades. La existencia de un movimiento de mujeres organizado y con capacidad de consensos políticos es, sin duda, un elemento vital en la elaboración e implementación del plan de igualdad de oportunidades.

Finalmente, todo –desde las más sencillas acciones afirmativas hasta el más acabado Plan de Igualdad de Oportunidades– se orienta hacia un gran propósito común y un horizonte de esperanza compartido: el **empoderamiento de las mujeres**, donde sea que se encuentren en los espacios locales.

¿Qué es el “empoderamiento”?

Del sustantivo **empowerment** en inglés, en español los términos empoderar y empoderamiento señalan acción y que el sujeto se convierte en agente activo como resultado de un accionar, que varía de acuerdo a cada situación concreta. El rasgo más sobresaliente del término empoderamiento es contener la palabra **poder** y su uso es un llamado de atención sobre las relaciones de poder. El **poder sobre** es el más común, representa la habilidad de una persona para hacer que otras actúen en contra de sus deseos: es la capacidad de un actor de afectar los resultados aun en contra de los intereses de los demás, es una capacidad interpersonal en la

toma de decisiones; es un tipo de poder controlador. Para el Movimiento de Mujeres de Latinoamérica pueden existir otras formas de poder:

- **poder para**, sirve para incluir cambios por medio de una persona o grupo líder que estimula la actividad de otros e incrementa su ánimo y favorece el apoyo mutuo;
- **poder con**, un grupo presenta una solución compartida a sus problemas, se refiere a que todo puede ser superior a la sumatoria de las partes individuales;
- **poder desde dentro**, representa la habilidad para resistir el poder de otros mediante el rechazo a las demandas indeseadas, es el poder que surge del mismo ser y no es dado o regalado.

El empoderamiento conduce a lograr autonomía individual, a estimular la resistencia, la organización colectiva y la protesta mediante la movilización. Para las mujeres es un desafío a la ideología patriarcal con miras a transformar las estructuras que refuerzan la discriminación de género y la desigualdad social. Se entiende como un proceso de superación de la desigualdad de género. Pero el empoderamiento no es un proceso lineal, tiene significados diferentes en cada escenario y es diferente para cada individuo o grupo.

El empoderamiento le permite a las mujeres ganar poder y control sobre sus propias vidas, implica la toma de conciencia, la autoconfianza, la ampliación de opciones, el mayor acceso a recursos y acciones para transformar las estructuras y las instituciones que refuerzan y perpetúan la discriminación de género y la desigualdad. Las mujeres se empoderan a sí mismas y no debería ser visto como un juego de suma cero donde lo que ganan las mujeres automáticamente implica pérdida para los hombres. El incremento del poder de las mujeres por medio de estrategias de empoderamiento no significa poder sobre, poder de control, sino formas alternativas de poder como poder para, poder con y poder desde dentro, que se centran en utilizar las fuerzas individuales y colectivas hacia fines comunes sin coerción o dominación.

Los primeros pasos para gobernar con equidad de género

Coordinación de Atención a las Mujeres del Municipio Centro, Tabasco Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. (CESEM)

Introducción

Un logro trascendental dentro de la administración 2001-2003 del gobierno municipal de Centro, Tabasco, es la creación de la Coordinación de Atención a las Mujeres, que es un caso único de experiencia municipal en el estado. Esta experiencia responde a las demandas de las mujeres ante la problemática de la violencia y discriminación de la que constantemente son sujetas y que se plasmó durante el recorrido de campaña, por lo cual formó parte de los compromisos para ser instalada dentro del plan de gobierno municipal.

Es importante recalcar que el apoyo a la formación de la Coordinación por parte del gobierno municipal se reflejó desde los primeros pasos, ya que integró un equipo de mujeres profesionales con conocimiento en el trabajo de género y quienes tienen una larga trayectoria en administraciones anteriores de gobierno, así como en la formación y capacitación desde diferentes espacios laborales como son los grupos de derechos humanos, entre otros.

Por lo anterior es de nuestro interés dar a conocer la decisión tomada por el gobierno municipal que forma parte de su línea de gobierno, con la finalidad de crear una política pública a través de la atención a un hecho que se queda encerrado en cuatro paredes, que no se denuncia y se mantiene como tema tabú: la violencia intrafamiliar. Existe una falta de conciencia en este aspecto y es lamentablemente la insensibilidad existente en la mayoría de los gobiernos y de la población en general, ya que es un problema de educación y que se aloja desde la niñez.

Una de las prácticas más comunes y más terribles del ejercicio del poder al interior del grupo doméstico es la violencia intrafamiliar. Según el Centro de Atención a la violencia intrafamiliar, organismo con sede en el Distrito Federal, entre octubre de 1990 y septiembre de 1997, el 85.6% de casos de violencia son cometidos por hombres contra sus parejas mujeres e hijos.

En la Convención de Belem do Pará, firmada y ratificada por México en 1995, la violencia intrafamiliar quedó definida como: el acto u omisión, recurrente, intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, que tenga por efecto causar daño.

Sin embargo, pasos más específicos se dieron hasta diciembre de 1997, fecha en que fue integrada la Ley Federal contra la Violencia Intrafamiliar, aunque esta ley no ha sido retomada en algunos estados de la República, entre ellos Tabasco.

La importancia creciente que ha adquirido el enfoque de género en la sociedad civil, en los medios académicos y, en menor medida, en los gobiernos estatales y federal, tiene, en contraste, un reflejo tímido en las políticas públicas de los gobiernos municipales. Hasta ahora, la mayor parte de las políticas y acciones gubernamentales en lo local se han enfocando a la atención de problemas sociales como la violencia y el maltrato al interior de las familias. Sin duda, esta situación representa un grave problema en la vida cotidiana de las mujeres en los municipios de nuestro país.

Pero la violencia intrafamiliar, al igual que otros problemas que enfrentan las mujeres (como el de asegurar la pensión alimenticia de los padres varones hacia los hijos en familias separadas), son manifestaciones que expresan los efectos en la situación de las mujeres miembros de una sociedad que las subordina y excluye.

En este sentido, muchas voces han recalcado no sólo atender los efectos sino también ir a las causas que originan el sometimiento de la mujer a una sociedad machista. Por ejemplo, Moser propone que se impulsen acciones que respondan a las necesidades inmediatas de sobrevivencia de las mujeres, pero también se tendría que ir avanzando en acciones estratégicas que serían las que pueden lograr transformaciones en su situación de subordinación respecto a los hombres, es decir, actuar desde una perspectiva de género.

Esta perspectiva de género impulsada desde el ámbito municipal hace que no sólo se reconozca a las mujeres como grupo social específico sino que abre la posibilidad de su participación y acción colectiva como sujetos activos en el desarrollo de iniciativas que mejoren su calidad de vida.

Así, desde esta perspectiva algunos gobiernos locales en nuestro país están promoviendo políticas y acciones tendientes a generar situaciones de mayor equidad para las mujeres, de manera que se pueda modificar la desigualdad en la que viven, pero ubicando los problemas desde esferas diferentes, lo que implica tomar en cuenta y respetar la diversidad cultural entre las mujeres urbanas, rurales e indígenas.

Entre estas acciones están las modificaciones en materia legal para fortalecer la equidad, como la Ley de asistencia y prevención de la violencia familiar para el Distrito Federal (en su reforma de 1998).

Otro de los ejemplos de acciones gubernamentales es la creación de instituciones que se encargan de apoyar a las mujeres desde una perspectiva de género, que existen en los gobiernos estatales y que, poco a poco, se están estableciendo en varios municipios mexicanos.

La experiencia de la Coordinación de Atención a las Mujeres del municipio de Centro, en Tabasco, se inscribe en esta lógica, al plantear un conjunto amplio de actividades que atienden la problemática de las mujeres con un enfoque integrador.

A continuación presentamos algunos datos censales generales y los resultados del diagnóstico preliminar sobre la condición de las mujeres en el municipio realizado por el Ayuntamiento, 3 lo cual nos dará un panorama del contexto socioeconómico en el que se desarrolla su vida.

El municipio de Centro, Tabasco

En el municipio de Centro es donde está asentada la ciudad de Villahermosa, capital del estado de Tabasco, la cual cuenta con 207 localidades y colinda con los municipios de Centla al norte, con Macuspana y Jalapa al este, con Teapa y el estado de Chiapas al sur y con Conduacán y Nacajuca al oeste.

El municipio de Centro no sólo basa su importancia por ser capital del estado (y asiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) sino porque también concentra casi el 28% de la población estatal, 4 el 7% del territorio y más de la mitad del Producto Interno Bruto tabasqueño.

A pesar del alto grado de urbanización de la ciudad de Villahermosa, el municipio de Centro tiene una amplia zona rural en la que habita cerca del 35% de la población municipal. Asimismo, del total de la población municipal de 520,308 habitantes, 267,353 son mujeres.

Violencia contra mujeres tabasqueñas

En un cuestionario aplicado a mujeres tabasqueñas en el 2000, realizado por la investigadora Elemí Hernández, se encontró que el 30% de ellas reportó ser víctima de violencia intrafamiliar. El mismo estudio indica que sólo un 16% de ellas había pensado en denunciar al agresor pero no lo había hecho, mientras que un 59% jamás había pensado siquiera en hacerlo.

El INEGI ha publicado en el año 2000 cifras desagregadas por sexo, cuyos datos muestran que el 94.6% de las mujeres mexicanas mayores de 12 años realiza trabajo doméstico, mientras que solamente el 43.8% de los hombres colaboran en dichas tareas; sin embargo, las mujeres le dedican 48 horas a la semana sin remuneración y los varones solamente 13. Además, ante el incremento de la pobreza en nuestro país, cada vez más mujeres se integran al mercado laboral, aunque se siga asignando el papel de proveedores a los hombres.

De acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Población del año 2000, en poco más de la mitad de los hogares en México, parte de los ingresos son aportados por ellas; de hecho en el 21% de los hogares ellas son la principal ó única contribuyente.

Las mujeres asalariadas generalmente laboran en condiciones desiguales; según el Instituto Nacional de las Mujeres, seis de cada diez trabajadoras no tienen prestaciones sociales. A esto hay que agregarle que a las mujeres se les exige el examen de ingravidez o bien son despedidas por embarazo y son también las principales víctimas de acoso sexual.

Por otra parte, son primordialmente las mujeres, niñas y niños, quienes sufren violencia familiar, al respecto la Secretaría de Salud afirma que en más del 30% de hogares mexicanos, los hombres agreden a su pareja. De acuerdo con el diagnóstico preliminar de la situación de vida de las mujeres del municipio de Centro, concluido en junio de 2001 y realizado por parte del Programa Integral de Atención a las Mujeres, el 78% de ellas desconoce sus derechos, que sería el primer paso para que realizaran alguna acción concreta. El 60% manifestaron conocer mujeres sujetas de violencia, ya sea física o psicológica. El 17.5% conoce casos de mujeres violadas, de los cuales en el 64.70% la agresión fue cometida por un pariente.

Este mismo diagnóstico reporta que en el área urbana el 55%, y el 85% en la rural, las mujeres dijeron que su ocupación es la de labores del hogar, sin embargo, ante otra pregunta, resultó que casi la mitad en el área urbana y las dos terceras partes en la rural, realizan diversas actividades para apoyar la economía familiar. El 28% participa o ha participado en algún tipo de organización, sin embargo, sólo en el 19% de los casos tienen un papel de liderazgo, presentándose los mayores casos de mujeres líderes en grupos de iglesia. El 23.5% de las mujeres reportó que nunca se enferman, pareciera que más bien “no tienen derecho” a enfermarse. En este mismo sentido, el 53.5 % dijo que nadie las apoya con las tareas domésticas ni en el cuidado de las hijas e hijos, cuando ellas enferman.

El Programa Nacional de la Mujer informó que de cada diez violaciones sexuales cometidas, sólo una es denunciada. De los casos que sí son denunciados, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tabasco proporcionó datos de los cuales es importante señalar que las personas que

llegan a denunciar es porque lograron romper un tabú y de hecho, exponerse al señalamiento y rechazo social. Sin embargo, son personas que ya han dado un gran paso y que han ejercido su derecho.

Los datos de las denuncias por violencia sexual nos indican que en el año 2000 se recibieron en todo el estado 789 denuncias de delitos sexuales, de las que el 41.32% fue por violación, el 27.24% por abuso sexual y el 31.43% por estupro.

Del total de denuncias, 328 ocurrieron en el municipio de Centro, lo que representa el 41.57% del total estatal. De ellas, el 31.10% fue por violación, el 39.63% por abuso sexual y el 29.27% por estupro. Esta misma instancia reporta que de las denuncias de violación y abuso sexual, tanto a nivel estatal como municipal, en más del 90% de los casos las víctimas fueron mujeres.

Economía, educación y salud

La creciente pobreza y marginación que existe en el mundo y en el país marca el fenómeno de la **feminización de la pobreza**, es decir que la pobreza afecta principalmente a las mujeres, provocando la feminización del trabajo, ya que además de las tareas domésticas que realizan, cada vez mayor número de mujeres se integran al mercado laboral, por lo que una gran parte de ellas realizan dobles o triples jornadas de trabajo. Esto se agudiza en el campo, varias autoras que escriben sobre la situación a nivel nacional concuerdan que en las zonas rurales las mujeres realizan hasta 19 horas diarias de trabajo.

Si bien en México se han implementado varios programas para apoyar la producción en el campo, no se ha logrado mucho ya que son aislados y no responden a una orientación de largo plazo. A pesar de que sabemos que las instituciones gubernamentales tienen ya como lineamiento el apoyar a cierto porcentaje de grupos de mujeres con microcréditos y de que cada vez más mujeres de zona rural son sujetas de crédito y destinatarias de los programas, pocas mujeres participan; así que aunque se considera un logro, este esfuerzo aún es insuficiente.

En el diagnóstico preliminar realizado por el H. ayuntamiento del municipio Centro encontramos que en el área urbana el 55% de las encuestadas, y el 85% en la rural, se dicen amas de casa; sin embargo, varias de ellas contribuyen a la economía del grupo doméstico de varias formas utilizando la creatividad para obtener más recursos económicos. Entre las tareas que realizan destacan: venta de alimentos, venta de artículos para el hogar, venta de artículos personales, realización de rifas o tandas, cría de animales de traspatio, recolección de latas, venta de aguas, hechura de costuras, venta de bordados, cultivo de hortalizas. A pesar de que lo anterior ratifica que el número de amas de casa disminuye considerablemente, es preciso resaltar que ser ama de casa es en sí un trabajo, que no es reconocido como tal y por tanto no es remunerado.

Respecto a las jefaturas de hogar femeninas, el INEGI (2000) reporta que a nivel nacional el 16% de los hogares son dirigidos por una mujer; a nivel estatal, el 13.5% de los hogares están en este caso, resulta por lo tanto relevante el hecho de que en el municipio de Centro el diagnóstico preliminar realizado a 200 mujeres proyecta que el 16% de las encuestadas son jefas de familia.

En cuanto a escolaridad, el INEGI (2000) indica que el porcentaje de población de 15 años a 24 años de edad que asiste a la escuela a nivel nacional es de 33.6% en hombres y el 29.7% son mujeres; a nivel estatal el 37.2 son hombres y el 29.2% son mujeres. Esta institución maneja que

a excepción de tres estados, es mayor el porcentaje de hombres que de mujeres que asisten a la escuela, presentándose las mayores inequidades en Yucatán, Chiapas, Veracruz y Tabasco.

En lo referente al rezago educativo, el Instituto de Educación para Adultos en Tabasco, informa que cerca de 800 mil adultos no saben leer ni escribir y el mayor número de ellos se encuentra en los municipios de Centro, Cárdenas, Comalcalco, Macuspana, Huimanguillo y Cunduacán. El responsable de dicha institución aclara que en los municipios más poblados el índice de rezago educativo es mayor por tratarse de lugares con concentración de cinturones de pobreza y miseria. Respecto al diagnóstico realizado en este rubro en el municipio de Centro se identifica que los porcentajes más altos en cuanto a nivel educativo son: secundaria completa, el 24.5%; primaria incompleta, el 18.5%; primaria completa 12.5%, y no sabe leer ni escribir el 11%.

Al igual que en el resto del país, es en la zona rural donde existe mayor porcentaje de mujeres con un nivel educativo bajo. En el área urbana no saben leer ni escribir el 6.85% de las encuestadas, mientras que en la zona rural este porcentaje es del 22.22%. En la zona urbana son profesionistas el 11% y en la rural únicamente el 1.85%.

Respecto a servicios de salud, el 60% de las encuestadas manifiesta que cuenta con algún servicio de salud y el 40% no contestó. De las que sí cuentan con el servicio, en el 85.83% de ellas el servicio es de alguna institución pública y en el 14.17% es servicio de salud privada. Sin embargo, de ellas el 40% dice que el servicio no es eficiente y un 14% dice que el servicio es regular. La zona que se reporta con menos servicios es la rural.

Las enfermedades que mayormente padecen las entrevistadas son: gripa en un 49.67%, un 9.8% sufren dolor de cabeza y un 6.53% padecen asma, el resto, 34%, padecen varias enfermedades. Es importante resaltar que un 23.5% del total de las encuestadas reportó que nunca se han enfermado, ante esta respuesta se insistió preguntando: ¿las mujeres no tienen derecho a enfermarse?, la mayoría respondieron “bueno, es que a mí una enfermedad no me tira, nunca dejo de cumplir con mis obligaciones”. Además de que un buen número nunca tiene algún diagnóstico.

De las mujeres que respondieron que se enferman, el 32.02% refieren que su enfermedad es crónica. Otro resultado interesante es con respecto a quién las apoya durante su enfermedad: el 53.5% respondió que nadie, el 35% de los casos sí reciben ayuda, y el 11.5% no contestaron. De las que sí reciben ayuda, quien las apoya es en el 43% de los casos la madre, en el 30% sus pareja, en el 11.4% la hija mayor, en el 8.5% las suegras, en el 4.28% el hijo mayor, en un 1.4% las nueras y en el 1.40% las hermanas.

En cuanto a salud reproductiva, el 9% de las mujeres con hijos tienen entre 13 y 19 años de edad, el porcentaje más alto es de madres solteras: un 57.14% de ellas se embarazan a una edad temprana entre los 13 y los 19 años, y el 43% lo hicieron entre los 21 y los 32 años. Esto reafirma que no se han logrado crear mecanismos adecuados para informar, educar y orientar en el tema de sexualidad principalmente a la población adolescente. En cuanto al número de usuarios activos de métodos anticonceptivos, de acuerdo con el INEGI, el total en el estado es de 183,066, de los que el 95.5% son mujeres y sólo el 4.5% son hombres.

En el diagnóstico realizado en el municipio Centro, el 52% de las encuestadas que están unidas manifestó no haber utilizado nunca algún método anticonceptivo; de las que utilizan algún

método, el 43% se hicieron la salpingoplastia, el 21% utilizan inyecciones, el 17.40% pastillas, el 14% el dispositivo intrauterino y solamente el 4.60% utilizan condón masculino. De otra parte el Centro Estatal de Cancerología en el 2001 informó que en Tabasco anualmente se detectan 1,200 casos de cáncer de los que el 50% son padecidos por mujeres, tratándose en primer lugar de cáncer cervicouterino, en segundo lugar el mamario y en tercer lugar el de ovario.

Participación ciudadana y política

En Tabasco existe una gran participación de las mujeres en procesos organizativos, participación política y movimientos sociales. Como participación ciudadana y política nos referimos a la participación en marchas, mítines, bloqueos, plantones, observación electoral, campañas políticas, organizaciones, gestión y cargos de liderazgo. Pese a lo anterior, es importante para este apartado retomar la historia para recordar que Tabasco nunca ha contado con una gobernadora, solamente cinco mujeres han sido presidentas municipales y actualmente no cuenta con ninguna.

En el siguiente cuadro presentamos cómo se encuentra actualmente la integración de los 17 ayuntamientos en Tabasco, con la finalidad de identificar la participación de las mujeres dentro de la estructura del gobierno municipal (véase Cuadro 2). Los 17 ayuntamientos del estado se integran por 188 autoridades municipales, de las cuales el 78.19% son hombres y el 21.8% son mujeres. Por otra parte, en el congreso local, de 31 diputados sólo cuatro son mujeres: una del PRI, de mayoría, y tres diputadas de representación (del PAN, del PRD y del PRI). En el Congreso de la Unión hay tres diputadas y una senadora representantes de Tabasco.

Sin embargo, estas cifras no reflejan la magnitud de la participación de las mujeres tabasqueñas de Centro en diversas formas de gestión social y comunitaria, así como las distintas organizaciones de tipo social y político. El diagnóstico preliminar nos refiere que del total de mujeres encuestadas, el 28% ha participado o participa en algún tipo de organización. Es importante señalar que la mayoría de los grupos de acciones ciudadanas y políticas son mixtos, es decir, que participan en ellos tanto hombres como mujeres (el 62.5%) y únicamente en el 37.5% participan solamente mujeres.

Del total de mujeres que sí participan o han participado, el 34% lo han hecho en grupos de iglesia, el 28.5% en proyectos productivos, el 11% en campañas comunitarias, el 11% en cursos relacionados con las tareas tradicionales de las mujeres (belleza, corte y confección, cocina, etc.), el 7% ha participado en política; el 5% en gestión y el 3.5% en comités de padres de familia.

En las zonas urbanas es donde mayormente los grupos en los que las mujeres participan son de la iglesia y en las zonas rurales lo hacen mayormente en proyectos productivos. Respecto al rol desempeñado por las mujeres en dichos grupos, sólo el 19% tiene un papel de líder. Un fuerte contraste surge en las cifras anteriores porque en los municipios a los que pertenecen las encuestadas, el 71% de los delegados municipales son hombres, el 22.5% son mujeres y el 6.5% no saben si cuentan con mujer u hombre como delegado municipal.

Hasta aquí el recuento de los principales indicadores socioeconómicos sobre la condición de las mujeres en Centro, Tabasco, los cuales constituyen la base del cúmulo de problemas de las mujeres a los que se enfrenta el Municipio y sus diversas instancias. De ahí también la necesidad de crear un espacio especializado en el apoyo a la mujer.

Origen y puesta en marcha de la Coordinación de Atención a la Mujer

La Coordinación de Atención a la Mujer es una experiencia pionera en el municipio de Centro y en el estado de Tabasco. Anteriormente las actividades relacionadas con la violencia hacia mujeres eran atendidas por distintas instituciones municipales o estatales como el DIF, la Secretaría de Salud o la Procuraduría de Justicia del Estado.

A inicios de 2001 se creó la Coordinación de Atención a la Mujer, a iniciativa del gobierno municipal de Centro (2001-2003), con la intención de que diera respuestas a las demandas de la población femenina. Para ello, se elaboró el Programa Integral de Atención a las Mujeres como marco estratégico que pretende guiar las acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de las mujeres del municipio de Centro, mediante la respuesta a las necesidades y propuestas que las propias mujeres habían identificado.

En este sentido, la creación de la Coordinación obedece a una serie de dificultades que vive la población femenina del municipio, entre ellas el problema de la violencia y la desigualdad para las mujeres de Villahermosa, lo cual resulta preocupante.

Esta Coordinación da respuesta a la gran inquietud, por parte de la población femenina del municipio (que representa el 51% del total de los habitantes), de contar con un organismo municipal que integrara las acciones tendientes a apoyar a las mujeres. Esa inquietud se volvió una demanda ciudadana que fue retomada en la campaña electoral de Andrés Granier Melo, quien al tomar posesión de su cargo como presidente municipal decidió crear la Coordinación de Atención a la Mujer en el primer mes de su gobierno, en enero del 2001, pretendiendo alcanzar los siguientes objetivos:

- Impulsar acciones con perspectiva de género, que respondan a las necesidades y propuestas que la población femenina del municipio Centro demande para mejorar su situación y condiciones de vida.
- Impulsar acciones para que se conozcan, respeten y se ejerzan los derechos de las mujeres del municipio de Centro.
- Promover la incorporación de una perspectiva de género en la planeación y ejecución de las políticas y programas del ayuntamiento para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres del municipio de Centro.

Descripción del funcionamiento y operación del programa

Para lograr los objetivos que se ha planteado el programa, la Coordinación de Atención a la Mujer cuenta con cuatro comisiones, con un personal básicamente formado por once personas (una coordinadora general, cuatro coordinadoras de comisión, tres abogadas, una psicóloga, una administradora y un chofer). Las comisiones iniciaron sus actividades identificando cuál es la problemática que enfrentan las mujeres y cuáles serían las vías para cambiar su situación mediante los instrumentos y metodologías que cada comisión dispone.

Así, la **Comisión de Atención Jurídica** se enfoca a coadyuvar en la atención y defensa legal de los derechos de las mujeres, mediante distintas acciones como proporcionar asesoría jurídica a las mujeres en la defensa de sus derechos, fomentar el conocimiento, ejercicio y divulgación del marco jurídico vigente con relación a los derechos de las mujeres, así como impulsar reformas jurídicas que favorezcan la equidad de género. Entre las actividades que más atiende esta

Comisión se encuentran el acompañamiento jurídico a casos de violencia intrafamiliar y sobre demanda de pensión alimenticia.

Generalmente las personas afectadas acuden a pedir apoyo para alguno de esos problemas. A partir de ahí se les asesora y se les da seguimiento. Tal es el caso de Doña Camila:

Fui allá (a la Coordinación de Atención a la Mujer), me pasaron con la licenciada y después fui con ella al ayuntamiento y de allá al Tribunal de Justicia porque de verdad, si no ha sido por las licenciadas, yo estuviera en las mismas con los niños.

En tanto, la **Comisión de Atención Psicológica** brinda atención psicológica y acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia, a través de las siguientes actividades:

- Atención individual y el seguimiento de casos que se presenten en la Coordinación, así como actividades de reflexión grupal.
- Participar en el diseño y ejecución de talleres para mujeres.

Los casos de atención psicológica están vinculados con los casos de asesoría jurídica, en esta Comisión se realizan sesiones individuales de 45 minutos a una hora de duración cada semana hasta completar ocho sesiones. Las mujeres que entran en el proceso psicológico generalmente demandan apoyo para sus hijas e hijos menores.

Así, por cada mujer que es apoyada, las niñas o niños son también atendidos. Para ellos se ha creado un área de juegos infantiles que cumple con un doble propósito de entretenimiento y de apoyo a las terapias.

En un testimonio de Doña Esperanza, víctima de violencia y maltrato por parte de su marido, nos dice:

La verdad desde la primera cita tuve una entrevista con la licenciada, ese día casi no aceptaba yo lo que me decía, yo me negaba a escucharla. Pero a partir de entonces yo me quedé reflexionando y la licenciada me hizo preguntas de mis dudas, mis temores, ya luego, en la próxima cita, ya me sentí conforme. Fueron pasando las citas y me fui sintiendo relajada, mejor y con más ánimos para salir adelante.

Por su parte, la Comisión de Educación y Organización Social se encarga de promover una cultura de respeto a los derechos de las mujeres para impulsar su participación en el ejercicio, promoción y defensa de sus derechos. Estas actividades de promoción y educación se hacen con escuelas, universidades, grupos de jóvenes, mujeres organizadas, etcétera.

Asimismo, esta Comisión impulsa la asesoría, gestión y capacitación de las mujeres en proyectos productivos, mediante el diseño y realización de talleres sobre temas relacionados con los derechos de las mujeres, además de promover la participación ciudadana para analizar la problemática de las mujeres a través de foros, encuentros, mesas redondas y campañas. También apoya proyectos productivos que representen una alternativa de organización e ingreso para las mujeres, atendiendo primordialmente a grupos organizados que buscan una salida económica para ellas, como lo muestra la siguiente experiencia:

Nos acercamos a la Coordinación y nos platicaron que había una oportunidad de meter un proyecto para apoyo a la mujer, entonces metimos un anteproyecto y luego hicimos un proyecto. Como lo aceptaron, realizamos el proyecto a través del Ayuntamiento, con el apoyo de la Coordinación.

Además, la Coordinación ha incursionado en la búsqueda de alternativas de comercialización para los grupos que apoya:

Lo que pasa es que yo tenía que mejorar la presentación de mi producto, fui ahí y nos apoyaron las de la Coordinación, de ahí salió el dinero para comprarnos lo que es la etiqueta, que es la nueva presentación.

Pero las actividades no se quedan en la mera gestión de los proyectos, sino que continúan apoyando a los grupos organizados con cursos de capacitación y formación en temas de interés para sus proyectos, amén de realizar foros, eventos y conferencias con el fin de difundir los derechos de la mujer, como lo menciona uno de los grupos:

La primera capacitación fue de cooperativismo, de cómo debemos trabajar cuando empezamos con los cerdos, cómo debemos trabajar en equipo y cómo debemos organizarnos. De ahí nos dieron otro curso sobre los derechos de la mujer y el otro fue de autoestima.

Finalmente, la **Comisión de Investigación y Evaluación** tiene como objetivo conocer a condición de las mujeres en el municipio, así como ubicar cuáles son sus necesidades y proponer acciones a seguir para la satisfacción de las mismas. Para ello elabora diagnósticos locales acerca de la condición de las mujeres, realiza consultas ciudadanas con el fin de identificar problemas y necesidades de las mujeres, y propone acciones para satisfacer dichas necesidades. Cabe resaltar que, para operar las actividades del Programa Integral de Atención a la Mujer, la Coordinación recibió un presupuesto anual en 2001 de \$150,000 pesos, cantidad que se mantuvo igual para el año 2002.

En cuanto a las vinculaciones con actores locales, la Coordinación ha tenido que establecer un sistema de relaciones con otras instituciones del propio municipio para atender problemáticas comunes en torno a la mujer. Por ejemplo, colabora con la Coordinación Municipal de Salud para los casos de embarazos en adolescentes; se coordina con el sistema DIF municipal para las situaciones de mujeres víctimas de violencia extrema, ya que el DIF tiene un albergue y asimismo apoya algunos casos de asesoría legal especializada. Con la Dirección de Desarrollo Social existe una estrecha relación para la gestión de proyectos productivos que solicitan las mujeres organizadas. Por otra parte, la Coordinación ha establecido convenios con el Conalep para que imparta los talleres de capacitación laboral que solicitan los grupos con proyectos productivos.

Respecto a los vínculos con la sociedad civil, la Coordinación de Atención a la Mujer cuenta con un Consejo Consultivo que se integró con nueve mujeres representantes de distintos sectores sociales y académicos del municipio. Durante el año 2001 dicho Consejo se reunía periódicamente y hacía sugerencias de acciones a seguir. Sin embargo, en los primeros meses de 2002 no se había reunido porque algunas de sus integrantes se incorporaron al sector público. Con otros sectores de la sociedad civil se tienen pocas relaciones dado que existen pocas organizaciones ciudadanas que trabajen el tema de mujeres, lo que ha impedido a la Coordinación impulsar acciones en común.

Evaluación de impacto del programa

A pesar de lo reducido del personal, así como de las limitaciones presupuestales y de equipamiento, la Coordinación de Atención a la Mujer trata de abarcar de manera amplia las problemáticas y necesidades de las mujeres del municipio de Centro. Como hemos mencionado,

a través de la Comisión de Atención Jurídica se brinda asesoría legal y seguimiento de todos los casos que llegan a sus instalaciones, además, si han sido víctimas de violencia se las vincula a la Comisión de Atención Psicológica.

El impacto del trabajo de dicha Comisión se puede observar durante el primer año de sus actividades, en las que se atendieron 479 casos, la mayoría relacionados con violencia intrafamiliar, y en menor medida casos de divorcio y de pensión alimenticia. Para los primeros 10 meses de 2002 la cifra de casos atendidos se incrementó a 592, lo que representa un aumento significativo en la demanda de atención, pues se calculó que al finalizar el año el aumento sería de 50% (véase Gráfica 1).

De todos esos casos, el 73% se han solucionado, el 15 % aún están en proceso y en el 12% restante las mujeres que iniciaron sus demandas no continuaron con el juicio. Cabe señalar que la asesoría jurídica resulta ser importante, puesto que en el estado de Tabasco no está tipificado el delito de violencia intrafamiliar, por lo que las abogadas deben recurrir a argucias legales como tipificar los actos de violencia en conceptos de agresión, lesiones y amenazas, para poder ganar los casos. En este sentido, es de resaltar que la Coordinación elaboró una propuesta de Ley contra la violencia intrafamiliar, que fue presentada en el Congreso local mediante el Tribunal Superior de Justicia de Tabasco.

Respecto a la importancia del Programa Integral de Atención a la Mujer dentro del proyecto de gobierno municipal, hay tres elementos que dan evidencia de su ascendencia:

1. El hecho de haber sido creado en la categoría de Coordinación, lo que les permite estar dentro del gabinete “ampliado” de la administración municipal junto con las Direcciones del Ayuntamiento. Esto, además, les permite tener contacto directo con el presidente municipal, puesto que de él dependen.
2. Como experiencia pionera y única institución en su tipo en el estado de Tabasco, lo que le ha valido a la Coordinación ser reconocida como un programa característico de la actual administración.
3. Se ha convertido en un espacio de referencia dentro del equipo de gobierno y con las delegaciones (autoridades auxiliares) en los temas relacionados con los problemas y propuestas de la mujer.

Enseñanzas y aprendizajes de la experiencia

El programa resalta por tener un enfoque amplio e integral para la atención de la mujer, ya que no se queda en la sola atención de problemas inmediatos y evidentes como la violencia y el maltrato al interior de las familias (problemas importantes sin duda en la sociedad mexicana), sino que también el programa apuesta a una perspectiva más estratégica, en el sentido de impulsar acciones que traten de modificar aspectos en el marco jurídico para fortalecer la situación de equidad hacia las mujeres y prevenir la violencia intrafamiliar, como en el caso de la propuesta de **Ley contra la violencia familiar**. En esta misma perspectiva están las acciones que permiten la generación de oportunidades de empleo para las mujeres, como los proyectos productivos. Asimismo, resaltan los esfuerzos de la Coordinación por promover en la ciudadanía y grupos organizados de la sociedad una cultura de los derechos de la mujer.

Otro punto importante es que la Coordinación ha impulsado una política de seguimiento en los procesos jurídicos y psicológicos de las personas que acuden a pedir asesoría y apoyo. No se

trata de un programa que “canaliza” los problemas a otra área de gobierno u organismos afines, sino que en el ámbito de sus responsabilidades los atiende y les da continuidad. En este sentido, un indicador del impacto que ha tenido el programa puede expresarse en el reconocimiento que ha adquirido su trabajo en poblados más allá del municipio de Centro, ya que ha extendido su actividades a otros municipios, desde donde llegan mujeres buscando apoyo a sus problemáticas.

Entre las limitantes y aspectos frágiles que tiene el programa podemos resaltar que no ha podido impactar todavía en una política de género al interior del propio ayuntamiento, donde privan todavía actitudes sexistas, por ejemplo, en los servicios de limpia. El incremento de las actividades y demandas de la Coordinación se debería reflejar en más recursos materiales y humanos para un desempeño de mayor amplitud y calidad hacia la población municipal en su conjunto. El no hacerlo podría frenar la capacidad que el programa ha demostrado, ya que se reflejaría en una creciente carga de trabajo, en detrimento de la calidad y calidez de las actividades.

Sin embargo, uno de los aprendizajes importantes del programa es el hecho de demostrar que no se requieren muchos recursos para atacar uno de los problemas importantes en la sociedad mexicana, sobre todo si se realiza con un enfoque integrador. Las integrantes de la Coordinación de Atención a la Mujer le han apostado a crearse una legitimidad ante los ojos de las ciudadanas del municipio de Centro, de manera que respalden sus actividades y éstas puedan permanecer incluso después del actual periodo de gobierno. Esto se debe a que el nivel que tiene como Coordinación (que les permite formar parte del gabinete “ampliado”) implica una situación endeble, pues su permanencia depende de un acuerdo en el cabildo.

Conclusiones

Sabemos que existen pautas sociales y culturales muy arraigadas que son difíciles de erradicar, el camino para lograr la equidad de género es extenso e intrincado y aunque estamos seguras de que en tres años habrá logros de largo alcance, estamos convencidas de la necesidad de que este proyecto continúe en las siguientes administraciones municipales, ya que la lucha de las mujeres es a largo plazo.

Proporcionar atención jurídica de manera especializada y personalizada, conjuntamente con la atención psicológica individual y grupal, contribuye a que las mujeres resuelvan parte de sus problemas, pero también para que se den cuenta de que, aunque el camino en ocasiones es largo y difícil, no es imposible. Un reto importante es el de lograr que la propuesta de Ley Federal Contra la Violencia Familiar en la que participó la Coordinación, sea revisada y aprobada por el Congreso Local, en donde, a partir de este año, existe ya la Comisión de Equidad y Género.

La Coordinación realiza importantes esfuerzos por contribuir a resolver necesidades prácticas de las mujeres, es decir necesidades inmediatas, para fortalecer la economía de los grupos domésticos, pues la situación de pobreza es un problema nacional, que como ya hemos dicho, afecta principalmente a las mujeres. Sin embargo, atender necesidades estratégicas de género es crucial para poder iniciar la transformación respecto a la equidad de género, por ello es necesario conocer la situación de las mujeres a través de la investigación, divulgarla y retomar los resultados para una planeación que redunde en resultados más eficaces, tendentes a transformar las relaciones de poder y subordinación de hombres y mujeres respectivamente.

En este sentido, son igualmente importantes los talleres, pláticas y acciones educativas respecto a la perspectiva de género y los derechos de las mujeres, ya que contribuyen a fortalecer a la población femenina a través del conocimiento y la motivación para la acción.

La Coordinación ha dado cobertura para que las instancias legales estatales den cauce a las demandas de las mujeres. Este es un espacio donde mujeres atienden a las mujeres, donde existe solidaridad y los programas y acciones que se desarrollan llevan implícita la perspectiva de género. Si bien la creación de la Coordinación de Atención a las Mujeres constituye un avance enorme, ya que es la única instancia de su tipo en todo el estado de Tabasco, es necesaria una instancia de carácter estatal y, por supuesto, sería un gran logro que el resto de los municipios retomaran esta experiencia.

Liderazgos femeninos y políticas públicas en favor de las mujeres en gobiernos locales en México.

Dalia Barrera Bassols / Irma G. Aguirre Pérez

Introducción

Este artículo es un avance de investigación del Proyecto “Liderazgos, mujeres y gobiernos locales en México”, realizado por GIMTRAP, A.C., bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y del Instituto Nacional de las Mujeres. Abordamos aquí algunos puntos que permitirán al lector entender la realidad actual de la presencia de las mujeres en los gobiernos locales en México. En primer lugar, se presenta un panorama de la participación de las mujeres en los gobiernos locales de nuestro país, seguida de una descripción de los perfiles y trayectorias de las mujeres que llegan a ocupar el cargo de presidentas municipales, con base en los testimonios de 15 de las alcaldesas que asistieron al I Encuentro Nacional de Presidentas Municipales, celebrado en Cocoyoc, Morelos, en junio de 2002, organizado por GIMTRAP, A.C., Inmujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Más adelante, damos información sobre las características de los municipios gobernados por estas mujeres, así como de algunas estrategias comunes en sus gestiones, para pasar luego al recuento de las políticas hacia las mujeres desarrolladas en sus gobiernos, y finalmente al seguimiento de las problemáticas enfrentadas por ser mujeres que gobiernan municipios y de las demandas más sentidas por ellas, en la perspectiva de realizar una mejor labor a favor de las mujeres de sus municipios.

Los resultados de nuestra investigación nos permitirán tener una primera aproximación para comprender quiénes son las mujeres que hoy en México llegan a dirigir un gobierno municipal, cuál ha sido el perfil y la trayectoria que han tenido hasta llegar a ser alcaldesas, qué tipo de municipios dirigen y, finalmente, qué políticas han desarrollado a favor de las mujeres en su gobierno.

1. Panorama de la participación de las mujeres en los gobiernos locales en México

A diferencia de lo que ocurre con el acceso de las mujeres a cargos de representación popular de alto nivel, como las senadoras y diputadas, el espacio de los gobiernos municipales está aun más lejos del alcance de las mujeres en nuestro país. Así, tenemos que en el año 2000 las mujeres representaban el 15.6% en el senado de la República y el 16% en la Cámara de Diputados; mientras que en 2001 ocupaban el 14.5% de las diputaciones en los Congresos locales.² Si estas cifras resultan representativas de la inequidad entre géneros, al considerar que las mujeres representan cerca del 52% de la población y del padrón electoral, la inequidad resulta más dramática si analizamos las cifras de acceso femenino a los diversos cargos en los gobiernos municipales.

En este nivel, las mujeres constituían, en marzo de 2002, únicamente el 3.3% de los 2,427 presidentes municipales (81 alcaldesas), 123 mujeres representaban el 6.8% de los 1,813 síndicos, y 2,530 regidoras constituían el 15.9% del total de 15,874. En los gobiernos municipales, entonces, entre más alto es el cargo, menor es el acceso de las mujeres a éste, 3 y

las regidurías son el espacio más accesible para que las mujeres lleguen a formar parte del cabildo, e incidir así en la toma de decisiones a nivel de un gobierno local.

El difícil acceso femenino a las presidencias municipales en nuestro país se expresa, por ejemplo, en el hecho de que en el año 2000, las 85 alcaldesas en funciones gobernaban únicamente al 3.4 % de la población nacional, lo que de cualquier manera representaba un avance frente al hecho de que, en 1995, otras 85 alcaldesas gobernaban al 1.0 % de la población nacional, lo cual habla de un mayor acceso a gobernar municipios de mayor tamaño hacia el año 2000.

Mujeres en las presidencias municipales, en marzo de 2002

En el mes de marzo de 2002, había en México 81 presidentas municipales en 21 de los 31 estados, lo cual implica que en 67.7% de los estados había al menos una alcaldesa, en tanto que en el 32.3% de ellos no había siquiera una (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa, Aguascalientes, Zacatecas, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Tlaxcala).

Sin embargo, en 11 de los 22 estados con alcaldesas, únicamente existían una o dos (52.4% de los estados con alcaldesas), en cinco estados había de tres a cuatro (23.8%), en dos estados llegaban a ser de 5 a 8 (9.5%) y en tres más había de once a trece alcaldesas (14.3%). Esto es, en más de la mitad de las entidades con presidentas municipales había solamente una o dos de ellas, lo que hacía completamente marginal su presencia en ese cargo, en tanto que en seis estados (Veracruz, Oaxaca, Yucatán, Sonora, Hidalgo y Nuevo León) se concentraba el 65.5% del total de alcaldesas en nuestro país (véase Cuadro 1 y Mapa 1). De otra parte, tenemos el hecho de que dos mujeres gobernaban la capital de un estado: Mérida, Yucatán, y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

Este panorama se matiza si tomamos en cuenta la regionalización propuesta por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, en su presentación de datos sobre presidentas municipales (véase Mapa 2). Si analizamos los datos desglosados según las regiones en marzo de 2002, si bien el total de alcaldesas (81) representaban el 3.3 % de los 2,427 municipios a nivel nacional, en la región norte su presencia consistía en el 5.0% (17 de 338); en tanto que representaban el 2.6% en la región centro (17 de 663), y en la región sur, eran el 3.4% (47 de 1,426). Así, en número absolutos, más de la mitad de las presidentas municipales gobernaban un municipio de la región sur, y aproximadamente una quinta parte lo hacían en las regiones norte y centro.

En la región norte, sobresalen Sonora, con ocho presidentas municipales y Nuevo León, con cuatro; en el centro, Hidalgo, con cinco y Jalisco, con tres; en el sur, resalta Veracruz, con 13, Oaxaca, con 12, Yucatán, con 11, Guerrero y Puebla con tres (véase Cuadro 2).

Al analizar el panorama aquí dibujado debe tomarse en cuenta que en los estados existen calendarios electorales distintos, de manera que la información por estado e incluso por región variará a lo largo del año, de modo que podremos hablar de tendencias a nivel regional y estatal solamente a partir de un seguimiento efectuado a lo largo de varios años, o incluso lustros. En el caso de los datos sobre síndicas y regidoras, este seguimiento se hace aún imposible, por no contar con los datos desglosados por estado accesibles para los estudiosos del fenómeno de la participación femenina en los gobiernos locales.

Peso específico de los municipios gobernados por mujeres, según tamaño de la población y grado de marginación

Si analizamos los datos sobre el tamaño de los municipios gobernados por mujeres de acuerdo con su población en el año 2000, encontramos que en una tercera parte se trata de municipios de menos de 5,000 habitantes (33.3%), en tanto que 40.7% son municipios de 5,000 a 20,000 habitantes. Esto nos habla del predominio de municipios rurales o semi-rurales o de pequeños y medianos centros urbanos, dado que solamente un 12.4% tenía de 20,000 a 49,999 habitantes; el 8.7%, de 50,000 a 99,999; el 2.5% tenía entre 100,000 y 299,999; y únicamente un municipio (1.2%) contaba con una población entre 300,000 y 499,999, y otro más con más de medio millón de habitantes (véase Cuadro 3).

De los 81 municipios gobernados por alcaldesas sobresalen, por contar con más de 10,000 habitantes, Calkini y Escárcega, en Campeche; General Cepeda, en Coahuila; Armería, en Colima; Tuxtla Gutiérrez, en Chiapas; Gómez Palacio, en Durango; Manuel Doblado, en Guanajuato; Ajuchitlán del Progreso, Benito Juárez y Tecpan de Galeana, en Guerrero; Acatlán, Apan, El Arenal, Chapantongo y Mineral del Monte, en Hidalgo; Amanalco de Becerra y Cuautitlán, en el Estado de México; Temoac, en Morelos; Santa Ana Maya y Uruapan, en Michoacán; Santiago Ixcuintla, en Nayarit; Hidalgo, en Nuevo León; Santiago Jamiltepec, San Blas Atempa y Huajuapán de León, en Oaxaca; Peña Miller, en Querétaro; Agua Prieta, Santa Ana, Imuris y Benito Juárez, en Sonora; Naranjos Amatlán, Chiconquiaco, Moloacán, Pueblo Viejo, Tecolutla, Vega de Alatorre, Yanga y Zentla, en Veracruz; y Mérida en Yucatán.

Los cinco municipios más grandes gobernados por mujeres en marzo de 2002 eran Mérida, Yucatán; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Gómez Palacio, Durango; Uruapan, Michoacán; Cuautitlán, Estado de México y Agua Prieta, Sonora. Ahora bien, si consideramos el porcentaje de la población estatal en municipios gobernados por mujeres, tenemos que en el caso de Yucatán, el 45.2% de la población estaba gobernado por una mujer; el 19.7% en Durango; el 14.1% en Campeche; el 11.4% en Chiapas; el 10.32%, en Nayarit; el 7% en Michoacán; el 5.3% en Colima; y el 4.98% en Sonora. En los estados de Guerrero, Veracruz, Hidalgo y Oaxaca, cerca del 3% de la población eran gobernadas por una mujer a nivel municipal, y en los estados restantes menos del 2% de la población vivía en un municipio gobernado por una alcaldesa (Coahuila, Jalisco, Puebla, Estado de México, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Querétaro).

Ahora bien, aunque la importancia de los municipios gobernados por mujeres no puede medirse únicamente por el tamaño de su población, sin embargo el análisis de otros factores como el peso económico, político o social de estos municipios rebasa las posibilidades de nuestro trabajo. Así que solamente tomaremos en cuenta, por ahora, el factor del grado de marginación existente en estos municipios, que pone en relieve problemáticas especialmente agudas en la atención a la población en general, y en especial en la atención a problemas específicos de diversos grupos de mujeres en condiciones de pobreza y marginación.

De acuerdo con los datos del grado de marginación en el año 2000, de los 81 municipios estudiados, el 22% tenía un grado de marginación alta o muy alta, el 45.7% presentaba una marginación media y el 32.1% presentaba una marginación baja o muy baja. Esto es, podemos decir que únicamente en la tercera parte de los municipios la mayoría de la población vive en condiciones de satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación,

equipamiento, etc., en tanto que en el resto de los municipios, se padecen carencias importantes e incluso severas (véase Cuadro 4).

Considerando las particularidades a nivel regional, encontramos que en la región norte no había municipios gobernados por mujeres con una alta o muy alta marginación, que el 11.8% tenía una marginación media, y el 88.2% una marginación baja o muy baja. En la región centro, el 5.8% de los municipios gobernados por una mujer presentaban una marginación alta, en tanto que el 53% tenía una marginación media, y el 41.32% baja o muy baja. La región sur presentaba peores condiciones, pues en el 12.8% de los municipios gobernados por una mujer la marginación era muy alta, el 23.4% presentaba una alta marginación; 53% tenía marginación media y únicamente el 8.5% presentaba una marginación baja o muy baja (véase Cuadro 5).

Estos datos evidencian diferencias importantes en cuanto a los retos enfrentados por las alcaldesas a nivel regional y estatal, respecto a la atención a condiciones de marginalidad y pobreza en su población, y en particular en cuanto a sus repercusiones sobre las mujeres.

Pluralidad política y municipios gobernados por mujeres

En las últimas décadas, hemos presenciado en nuestro país un avance considerable en cuanto a la pluralidad política en la constitución de los gobiernos locales. En consecuencia, hacia marzo del 2002 encontramos que el 56.8% de los 81 municipios con alcaldesas estaba gobernado por el PRI, el 17.3% por el PAN, el 7.4% por el PRD, y el 2.5% por otro partido. Además, un 8.6% de las presidentas municipales habían sido nombradas a través del Sistema de Usos y Costumbres (en Oaxaca, único estado cuya legislación contempla esta posibilidad), en tanto que un 7.4% había sido propuesta como candidata a través de una coalición de partidos (véase Cuadro 6).

Si analizamos la información a nivel regional, encontramos que en la región norte 12 de los 17 municipios gobernados por mujeres estaban en manos del PRI y cinco del PAN, entre los cuales sobresalen Sonora y Nuevo León por el número de presidentas municipales (véase Cuadro 7).

En la región centro la pluralidad es mayor, con 10 de los 17 municipios en manos del PRI, tres del PAN, uno del PRD, uno de otro partido y dos por coaliciones (PAN-PRD y PAN-PAS-PRD-PT). En esta región resaltan los casos de Hidalgo y Jalisco, por el número de alcaldesas (véase Cuadro 8).

En la región sur la pluralidad política se ha consolidado aun más, de manera que 23 de las 47 presidentas municipales fueron propuestas por el PRI, seis por el PAN, cinco por el PRD, una por otro partido, y cinco llegaron al poder por la vía de una coalición. Resalta además el caso de Oaxaca, con siete alcaldesas nombradas por Usos y Costumbres. El caso de Veracruz resulta digno de estudio, por su tradición de participación política femenina a nivel estatal y municipal y por la presencia de mujeres en los cabildos; los casos de Oaxaca, Guerrero y Yucatán resultan también interesantes por la presencia de población indígena, que se refleja en el acceso de las mujeres indígenas a los gobiernos municipales (véase Cuadro 9).

Dado este panorama regional, en cuanto al apoyo de los partidos a las mujeres como candidatas a presidentas municipales, es importante considerar que Mérida la capital de Yucatán, así como Tuxtla Gutiérrez, capital de Chiapas, están gobernadas por mujeres impulsadas por el Partido Acción Nacional (en el caso de Mérida, en coalición con el PRD). El PAN llevó al poder a una

mujer en otros centros urbanos importantes como Cuautitlán, Estado de México, Huajuapán de León, Oaxaca, y Uruapan, Michoacán.

Por su parte, el PRI llevó a la presidencia municipal a una mujer en Agua Prieta, Sonora, en Gómez Palacio, Durango, en Escárcega y Calkini, Campeche, en Tecpan de Galeana, Guerrero, y en Rafael Lucio y Tecolutla, en Veracruz. El PRD, a su vez, ubicó a una mujer como alcaldesa en municipios más pequeños, como Santiago Jamiltepec, Oaxaca, y Pueblo Viejo, Veracruz.

2. Liderazgos femeninos en los gobiernos locales.

Características de los municipios. Perfiles y trayectorias de las presidentas municipales

Un acercamiento a los perfiles y trayectorias de las mujeres que acceden al cargo de presidentas municipales en nuestro país, fue posible al analizar la información obtenida a través de la aplicación de un cuestionario a 21 de las 81 alcaldesas en funciones en marzo de 2002, misma que se complementó con los testimonios de 15 de ellas, presentados en el Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales.

En este ensayo, consideraremos únicamente los casos de las alcaldesas que asistieron al Encuentro y presentaron su testimonio, por ser información de calidad que nos permite una visión más a profundidad. Se trata de los municipios de Armería, Colima; Mixtlán, Cuautla y Tenamaxtlán, Jalisco; Santiago Ixcuintla, Nayarit; Huajuapán de León, San Agustín Tlacotepec, Santiago Yolomécatl y San Pedro Molinos, Oaxaca; Imuris y Bacanora, Sonora; Naranjos Amatlán, Tecolutla y Vega de Alatorre, Veracruz (véase Cuadro 10).

Las características sociodemográficas de estos municipios son variadas. Encontramos que el de menor población (San Pedro Molinos, Oaxaca) tenía 653 habitantes según el Censo General de Población del 2000, y el de mayor población (Santiago Ixcuintla, Nayarit) tenía 94,979 habitantes según la misma fuente.

Tres municipios contaban con menos de 1,000 habitantes, cinco tenían de 1,000 a 10,000 habitantes, cuatro más contaban con entre 10,000 y 20,000, y tres más tenían más de 20,000 habitantes y menos de 30,000. Únicamente dos municipios presentaban una población de más de 50,000 y menos de 100,000 habitantes. En conjunto, vemos que van desde pequeños poblados rurales, a pequeñas o medianas concentraciones semirural o urbanas y, en algunos casos, encontramos inclusive ciudades de importancia regional (véase Cuadro 10).

La presencia significativa de población indígena registrada por el censo de 2002, se ve acompañada de una clasificación del grado de marginación media o alta (en San Agustín Tlacotepec, San Pedro Molinos, Santiago Jamiltepec y Santiago Yolomécatl, Oaxaca; Tecolutla y Naranjos Amatlán, Veracruz). Del conjunto, únicamente el municipio de Imuris, Sonora, era considerado de marginación muy baja, cuatro aparecían como de marginación baja, nueve de marginación media y dos de alta marginación.

En cuanto al partido que las llevó a la presidencia municipal, cinco de las 15 alcaldesas del estudio habían sido postuladas por el PRI para el cargo, dos por el PAN, una por el PRD y otra por el PVEM, mientras que tres más habían llegado vía una coalición de partidos y otras tres fueron nombradas por el sistema de Usos y Costumbres (véase Cuadro 10).

A pesar de la heterogeneidad de los municipios que gobiernan –y de los partidos que las impulsan– encontramos una serie de coincidencias en los perfiles y trayectorias de estas mujeres,

que nos revela quiénes son las que acceden al cargo de presidenta municipal, en términos de la edad, el estado civil, la escolaridad, los antecedentes de experiencia familiar en la política y la preparación específica recibida para gobernar un municipio.

Perfiles y antecedentes familiares en política

Se trata de mujeres con edades que van de los 30 a los 58 años, con un promedio de 44.6 años. Cuatro de ellas estaban en la tercera década de su vida, cuatro más, en la cuarta, y siete se encontraban ya en la quinta década, lo que se refleja en situaciones diferentes en cuanto a las obligaciones de madre-esposa, según la etapa del ciclo de vida en que se encontraban. Por otra parte, diez de las 15 alcaldesas de la muestra se encontraban casadas, en tanto que una era soltera, dos estaban divorciadas o separadas y dos más eran viudas, situación que influye también en el papel jugado dentro de la familia.

La problemática de hacer compatibles las funciones como presidenta municipal con las de madre y esposa, se vive de manera distinta de acuerdo con las condiciones, la situación familiar, la edad de los hijos, la disposición del compañero para ayudar, etc., además de los matices que dan las diversas maneras de encarar esta problemática. Así, encontramos testimonios como el siguiente:

A mí me cuesta mucho trabajo conciliar mi jornada como madre y la jornada de trabajo en el Ayuntamiento, creo que a todas nos pasa. Varias de ustedes son abuelas y entonces ya no tienen ese problema, pero a mí me pasa porque mi bebé tiene escaso año y tres meses, y pues no soy su mamá, porque su mamá sale a las nueve de la mañana y regresa a las diez de la noche y la criatura está dormida. Ahí viene ese sentimiento de culpabilidad, quién me lo quita.

La negociación con el marido implica entonces conflictos en cuanto al reconocimiento de su papel como alcaldesa, en oposición al de madre:

A mi esposo le decía: si tú no quieres que yo siga en el Ayuntamiento, vámonos de aquí, emigremos, porque yo la verdad aquí no me quedo, con que me señalen y el día de mañana le digan a mis hijos: tu mamá pudo poner un granito de arena y corrió. Pero por otro lado mi hijo no me conoce, antes de decir mamá decía Tere, que es la señora que me ayuda; a veces tengo conflicto con mi esposo, lo primero que salta es: sí podrás ser una buena Presidenta, pero en determinado momento eres una mala madre. (María Teresa Ramona González García, presidenta municipal de Huajuapán de León, Oaxaca.)

En una actitud distinta, otra alcaldesa señaló:

Para mí el ocupar este cargo de presidenta municipal es un privilegio, uno más de los que me ha dado la vida. Escuchando a la compañera presidenta de Huajuapán de León quisiera decirles que también yo tuve la misma angustia. Cuando iniciamos la campaña mi niño tenía seis meses, todavía lo amamantaba y ayudaba a mi marido en el trabajo. La angustia de pensar que me están dando esta oportunidad, claro que mi familia es lo más importante que tengo y que los hijos para mí son lo máximo, pero es otra oportunidad

que me está dando la vida y considero que sería egoísta no compartir lo que podemos dar a los demás.

Su opinión acerca de la forma de solucionar esta contradicción, se definió así:

Creo que es ahí donde debemos unirnos, en trabajar con nuestros maridos, tanto la mujer como el hombre deben educar a los hijos y deben compartir el cuidado de los hijos. Si compartimos el trabajo con ellos, hombro con hombro, ellos tienen que compartir el cuidado de los hijos, hombro con hombro, y no por eso van a dejar de ser hombres.

Sin embargo, eso no ocurre plenamente en su caso, como se deja ver a continuación:

Me ha costado mucho trabajo, mi esposo es muy machista, cuento con el apoyo de mi suegra que siempre renegó del machismo de su marido, ella le dice a mi marido: no, hijo, tienes que apoyarla, ella tiene que salir adelante y tú tienes que aguantarte. Es muy importante que el hombre también trabaje en los roles de la mujer, es muy fácil que lo diga aquí porque yo también choco con mi marido, de repente también nos enfrentamos, no groseramente, pero sé cómo jugarle al rol de él, le digo: yo me salgo; y sé que él va a decir: no, yo te apoyé y tengo que cumplir con mi palabra. Entonces uno puede manejar a los hombres y tiene que tener astucia, tenemos que ser muy astutas aunque cuesta mucho trabajo. ¿Cuántas mamás no trabajan y no les dedican un tiempo de calidad a sus hijos? Yo considero que el tiempo que estemos con ellos, que sea de calidad. (Guadalupe Bañuelos Delgadillo, presidenta municipal de Cuautla, Jalisco.)

En contraste, una alcaldesa oaxaqueña planteó incluso el agradecimiento que sentía con su esposo e hijos, por haberla apoyado en sus funciones como presidenta municipal, nombrada por Usos y Costumbres:

Como decían acá, agradezco a mi esposo que hacemos una pareja en donde nos comprendemos muy bien y no tenemos ningún problema. Así también mis hijos; formamos una sola familia en donde nos queremos mucho, cualquier problema que tenemos en casa nos reunimos padres de hijos y platicamos y adelante, la conclusión se saca, y así. (Herminia López Juárez, presidenta municipal de San Pedro Molinos, Oaxaca).

Un elemento importante en el perfil de las alcaldesas es el de la alta escolaridad, que aparece como una exigencia casi generalizada para sustentar su candidatura. Así, de las 15 alcaldesas de la muestra, ocho tenían estudios correspondientes a una carrera profesional (relaciones internacionales, contador privado, médica veterinaria, química farmacobióloga, arquitecta, abogada); cuatro habían estudiado para maestras de primaria (una de ellas estudió después la profesional); y cuatro tenían estudios técnicos. Todo esto habla de su pertenencia a un cierto nivel social, en el que se establecen nexos en redes de tipo profesional y laboral, lo que les otorga un lugar determinado en la sociedad local y regional, como veremos al analizar su experiencia laboral previa a ocupar el cargo de presidentas municipales (véase Cuadro 11).

La raigambre de su trayectoria tiene que ver con su lugar de origen, al respecto cabe señalar que 10 de las 15 alcaldesas habían nacido en el municipio que gobernaban, en tanto que dos más provenían de otro municipio del mismo estado, dos habían migrado de otro estado, y de una no se conoció el lugar de origen. Otro aspecto ligado a éste son los antecedentes familiares de

participación política, ya sea en el mismo municipio o en otro de origen. Así, la socialización familiar contaría con un antecedente de interés y participación en la política en seis de los 15 casos, con la presencia de un pariente cercano involucrado en política (padre regidor, hermana regidora o síndica, suegra candidata a presidenta municipal, esposo ex-presidente municipal, hermano militante, tío ex-presidente municipal). Resaltan los casos de mujeres que suceden inmediatamente o tiempo después a su marido en la presidencia municipal, como es el caso de Josefina Romero de Corella, en Imuris, Sonora, el de María Fidelia Saldívar Sepúlveda, en Tecolutla, Veracruz, y el de Hilda Mireya Curiel Arias, cuyo tío fue presidente municipal (véase Cuadro 11). Al parecer estas mujeres provienen de las élites o clases medias ilustradas, políticas o del poder económico de la región, con un cierto estatus en sus comunidades.

Este panorama se complementa con el obtenido al analizar las trayectorias profesionales y políticas de estas mujeres, las cuales no necesariamente incluyen una militancia partidaria de origen. Así, todas las alcaldesas del estudio habían laborado, en su carrera profesional, como maestras, en oficinas de gobierno, etc., o como empresarias o comerciantes. Cuatro de las 15 habían colaborado en un gobierno municipal (como regidora, tesorera, juez municipal, etc.), o en el estatal (como funcionaria).

Algunas, de manera simultánea, habían colaborado en organizaciones religiosas, de obra social, clubes, etc.; nueve de las 15 tenían alguna militancia partidista previa a su candidatura y cinco de ellas habían ocupado inclusive un cargo dentro del partido (Presidenta del PRI municipal, Secretaria General del Comité Directivo del PRI municipal) (véase Cuadro 12). Estas experiencias de participación política o social y de vida profesional se combinan de diverso modo en cada caso. De cualquier manera, resulta claro que es la confluencia de experiencias, saberes, calificaciones y redes lo que sustentó sus candidaturas, así como ciertas situaciones de coyuntura en el municipio.

A continuación transcribimos algunos testimonios de cómo veían las alcaldesas su acceso a la candidatura y al cargo:

¿Cómo es que entré yo a la política? Fue muy curioso, porque yo acabo de regresar del extranjero hace varios años, después de haber estado 36 años viviendo en Estados Unidos y lo que yo menos pensaba era participar en política. Un doctor que iba a participar de candidato administraba una clínica de propiedad de su servidora [...] Total, que tratando de ayudar anduve afiliando a la gente y me decían: ¿por qué vas a ayudar al doctor si no es del pueblo y tú sí? [...] Finalmente, me postularon por el Partido Verde Ecologista. Llevo año y medio. (María del Refugio Bravo García, presidenta municipal de Tenamaxtlán, Jalisco.)

Así como encontramos casos coyunturales como éste, en otras se reconoce claramente la influencia de parientes cercanos, y de experiencias de lucha política en la oposición:

Sobre mi trayectoria política, yo nací en una familia panista, cuando yo tenía ocho años mi padre fue candidato a la Presidencia Municipal de Fresnillo, Zacatecas –yo soy de Fresnillo, Zacatecas–, era un tiempo terrible, fatal para cualquier participante que no fuera del PRI. A mi padre le balacearon su camioneta cuando andaba en la campaña; yo me acuerdo que en la noche nos íbamos a pegar a los postes la propaganda: al día siguiente en la mañana o en la tarde ya la habían quitado, y a muchos los metían a la cárcel. Entonces aprendes a amar a un partido desde niño.

Pero no solamente su padre influyó sobre las experiencias de esta alcaldesa:

Nunca participé en el PAN, cuando estuve trabajando en el Seguro Social; pero una vez que me vine a Colima a trabajar, mi suegra había sido candidata del Partido Acción Nacional a la presidencia municipal. Curiosamente en ese tiempo estaba la primera gobernadora de la República, doña Griselda Álvarez, ella era la gobernadora de Colima, y lanzaron por el PRI a una maestra jovencita a la presidencia de Armería. Mi suegra tenía doce hijos y la gobernadora la mandó a llamar y le dijo que recordara que la vida de sus hijos dependía de ella, si se retiraba o si se quedaba de candidata. Mi suegra era una mujer creyente, muy católica y le respondió que la vida no dependía de ninguna gobernadora sino de Dios, y que únicamente Dios le iba a hacer que ella se retirara. Entonces luchó mucho y yo aprendí de ella. Con ella volví a recordar aquellos tiempos bellos de cuando mi padre estuvo en el partido y opté por registrarme como miembro adherente. Hasta 1997 me llegó mi credencial, pero desde 1990 yo era miembro activo. (Beatriz Isunza Burciaga, presidenta municipal de Armería, Colima.)

También desde el PAN, otra mujer es postulada para presidenta municipal, en una coyuntura poco favorable:

Hasta que en el 2000, el partido quería que fuera candidato mi hermano, entonces ahora sí que me picaron la cresta y dije: ¿por qué yo no? Es que tú eres mujer, empezaron a decirme en el partido. Pero si yo también puedo ¡cómo que no! Mi hermano no podía aceptar, pero él dijo: mi hermana sí puede. Y así fue, nos fuimos a la convención y quedé elegida, aunque muchos no me aceptaban, aún así quedé elegida.

Concluye entonces esta alcaldesa:

En Acción Nacional ni en ningún partido se te da respaldo, la mera verdad, te lo tienes que ganar, debes hasta pelearte y decir: yo también puedo hacer esto. Estamos muy limitadas las mujeres, siento que en México todavía hay ese tabú por parte de la mayoría de los hombres que piensan que la mujer debe estar en la casa, nada más atendiendo el hogar, que ese es su lugar. Piensan que no tenemos capacidad. Es en todos los partidos porque la lucha es igual en todos los partidos, prueba de ello es que en todos los partidos hay minoría de mujeres, no le tienen confianza a la mujer, que pueda llevar una buena administración y que pueda proyectar a los municipios. (Eleuteria Soni Trinidad, presidenta municipal de Naranjos Amatlán, Veracruz.)

Desde el PRI, otra presidenta municipal habla de los mismos prejuicios que se constituyen en obstáculos para las mujeres. Después de trabajar en dos gobiernos municipales como promotora de SEDESOL, se perfila como posible candidata a la alcaldía:

Entra el otro presidente municipal, me sigue dando la misma oportunidad y entonces como que la misma gente decía: mira, ella es la candidata. Yo sí lo anhelaba pero créanme que no fue fácil y, sobre todo, no fue fácil competir con las mismas mujeres; quitar el estereotipo de que la mujer es nada más para la casa, quitar ese esquema fue difícil y más porque era la primera mujer en este rollo. Lo hice a pesar de los pesares. Lo hice a pesar de que se me adjudicaron cosas terribles, en el sentido que rompieron mi dignidad, que me quebrantaron lo poquito que yo tenía, que eran mis sentimientos, me dolió mucho. Yo estuve a punto de renunciar en la campaña como dos o tres ocasiones, pero como que poco a poco la misma gente te decía: no te dejes de esos fulanos de tal, tú vales mucho,

tú has tenido la oportunidad de estar en la administración pública. Pero, bueno, con decirles que llegó el momento de que, gracias a Dios, por la oportunidad que tuve de esos seis o siete años en la administración municipal, eso me salvó porque dentro de los otros dos partidos políticos, las otras dos personas eran hombres. Me decían: pues, no le hace que seas una pinche vieja, pero tienes la experiencia, mejor votamos por ti que por un fulano que no tiene ni idea de lo que está haciendo; pues ni modo, eres una vieja pero nos vamos a arriesgar. (Hilda Mireya Curiel Arias, presidenta municipal de Mixtlán, Jalisco.)

Pero también encontramos casos en los que no existían antecedentes de trabajo político, aceptando la candidatura en aras de servir a la comunidad:

Yo no tengo una gran trayectoria política, porque no soy política, mi profesión es médico veterinario y aparte hice una maestría en educación, doy clases en una secundaria y en la universidad. Me encanta mi trabajo y por el hecho de ser mujer no me han puesto obstáculos, voy a ver un caballo como voy a ver una vaca, vacuno 200 reses y me encanta. (Guadalupe Bañuelos Delgadillo, presidenta municipal de Cuautla, Jalisco.)

En el caso de las presidentas nombradas por Usos y Costumbres, parece haber ciertas coyunturas que las llevan al cargo, más que una voluntad colectiva unánime de tener a una mujer en el gobierno, ya que las mujeres son un factor decisivo en el nombramiento (véase el artículo de Margarita Dalton, en el presente volumen). Desde un inicio, la oposición masculina juega un papel importante, con argumentos como '[...] esta vieja no, porque aquí no estamos acostumbrados a que una vieja venga a mandarnos'.

Otra alcaldesa, nombrada por Usos y Costumbres y que se vio obligada a renunciar por la oposición masculina dentro del propio cabildo, platica, sobre la posición ambivalente de las mujeres:

Cuando soy elegida ocurre algo muy curioso. Soy elegida con bombos y platillos. Pero, desgraciadamente, las mujeres en Tlacotepec son muy machistas. ¿Por qué son machistas? Porque cuando soy elegida, al día siguiente pasaban las mujeres por la casa de ustedes y se volteaban para no verme. Con los hombres, más o menos ocurría lo mismo. Yo no quiero tomar el cargo por esas circunstancias. Sin embargo, tomar el cargo me dio mucha satisfacción porque aprendí mucho de psicología. Resulta que esas mismas mujeres que me recibieron así, cuando tomo el cargo ellas se vuelcan hacia mí, como que incluso querían tocarme para decir que las mujeres también podemos. (Cecilia Sánchez Castro, expresidenta municipal de San Agustín Tlacotepec, Oaxaca.)

El testimonio más extremo respecto al peligro, incluso, por haber sido electa presidenta municipal, nos lo dio otra alcaldesa oaxaqueña:

Gané por un partido de oposición, cosa que puso hasta en peligro en cierto momento mi vida, la vida de mis hijos y, sin embargo, ya estaba decidido, la suerte estaba echada, seguimos adelante, ganamos, tenemos la confianza y el cariño del pueblo. (Delfina Guzmán Díaz, presidenta municipal de Santiago Jamiltepec, Oaxaca.)

Las dificultades y la oposición enfrentadas en buena parte de los casos se agudizan por el hecho de que únicamente en tres de los quince municipios estudiados, la actual presidenta municipal era la segunda mujer en ocupar el cargo (en dos de ellas de manera consecutiva), y en el resto de los casos, era la primera vez en que una mujer llegaba a ocupar dicha figura (véase Cuadro 12).

Un aspecto muy interesante de considerar en torno a los perfiles y trayectorias de las mujeres que llegan a ocupar el cargo de presidentas municipales es el de la capacitación específica que han recibido para gobernar un municipio. De las quince alcaldesas consideradas en nuestro análisis, con base en los testimonios de las asistentes al primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales, únicamente dos dijeron haber recibido una capacitación por parte del CEDEMUN y del Centro de Desarrollo Regional del Estado (Armería, Colima, y Cajeme, Sonora), otra más la recibió del gobierno del estado en colaboración con el PRI (Tecolutla, Veracruz). Recordemos además que cuatro alcaldesas tenían experiencia previa de colaboración en el gobierno municipal o en el estatal y además, que ocho de las quince presidentas municipales cuyos testimonios analizamos tenían militancia partidaria (dos en el PAN, dos en el PRD y cuatro en el PRI), la mayoría de ellos con una cierta “carrera política” dentro de su partido, en las instancias a nivel municipal.

Tenemos entonces que más de la mitad de las presidentas estudiadas tenían cierto conocimiento acerca de las problemáticas de la gestión pública a nivel municipal, que habían adquirido con anterioridad a su acceso al cargo, además de que tres de ellas recibieron específicamente capacitación sobre gobierno municipal.

Todo esto se conjunta con las habilidades, conocimientos y redes sociales desarrolladas a lo largo de su ejercicio profesional, experiencia laboral y de participación social en su comunidad y región.

3. Apoyo de las mujeres a su candidatura y conformación del equipo de trabajo de las presidentas municipales.

Colaboradoras de primer nivel

El apoyo a la candidatura de estas 15 mujeres provino de diversos sectores, partidarios o no. En la mitad de los casos, se mencionó a grupos de mujeres, pertenecientes o no al partido que las postuló, como importante apoyo (amas de casa, mujeres, mujeres del partido, mujeres en la asamblea comunitaria). Otros sectores mencionados fueron la ciudadanía, ganaderos, estudiantes, ejidatarios, el pueblo, las personas mayores, u organizaciones como la CNOP y el CIM del PRI (véase Cuadro 12).

Y así como hay quienes mencionaron la apatía de las mujeres, hay quienes resaltan la participación de las que impulsaron su candidatura:

Las mujeres en mi municipio han sido las impulsoras de la política, les voy a decir por qué: porque fueron ellas quienes me apoyaron, fueron las número uno que me anduvieron apoyando para que yo llegara donde estoy, entonces quiero hacer algo por ellas, buscando acciones de gobierno, por decir, proyectos productivos.” (Teresa Monge Esquer, presidenta municipal de Bacanora, Sonora.)

Existe un cierto compromiso sentido por varias de las alcaldesas estudiadas, hacia las mujeres y la atención a sus necesidades, así como al apoyo a su participación y organización, que se manifiesta de diversas maneras al asumir su cargo. En primer lugar, se busca conscientemente incorporar a mujeres dentro del equipo de trabajo, como colaboradoras de primer nivel y de otros niveles, se intenta además una serie de acciones para detectar y suplir las necesidades más importantes de las mujeres, así como para desarrollar su organización.

Hablaremos, en primer lugar, de la inclusión de otras mujeres como colaboradoras. En un solo caso encontramos una presencia mínima de colaboradoras, ya que únicamente la presidenta del DIF Municipal es mujer:

No tengo ninguna mujer dentro de mis direcciones, es la primera vez que gana una mujer, siempre habían sido hombres, por lo cual yo considero que todavía hay muchos temores, hay muchos miedos. Me pasé invitando a varias mujeres profesionistas o no profesionistas que quisieran acompañarme en este trabajo y no quisieron, por más que les rogué, les supliqué, ellas me decían que tenían hijos, que para ellas era prioritario su hogar, y me deseaban la mejor de las suertes. (Eleuteria Soni Trinidad, presidenta municipal de Naranjos Amatlán, Veracruz.)

En cinco casos, las alcaldesas habían incorporado a dos o tres mujeres en su equipo; y en nueve se apreció un especial interés en abrir el espacio para colaboradoras, apoyándose todas ellas en las mujeres que ocupaban el cargo de síndica, regidora, tesorera, etc., dentro del cabildo (véase Cuadro 13). Obviamente, el primer espacio que ocupan las mujeres es el de la Dirección y la Presidencia del DIF. Algunos testimonios nos hablan de cómo se logra en muchos casos incluir a mujeres, a pesar de los prejuicios y reticencias:

En lo que respecta a las colaboradoras de primer nivel que tenemos, contamos con una regidora que es del PRD, y que es una mujer muy trabajadora; yo soy panista, ella es perredista, somos una coalición PAN-PRD, ella tiene varias comisiones, está en la Comisión de Hacienda, la de Desarrollo Rural, la de Cultura y la de Salud. Entonces es una persona muy trabajadora que busca a la ciudadanía, creo que eso es algo muy importante. No es que esperemos que la ciudadanía llegue a nosotros, sino ella va hacia la ciudadanía y busca la problemática. Tengo una Oficial Mayor, es una licenciada en administración de empresas, no es de ningún partido, la escogí porque es una mujer muy trabajadora y dentro de su trabajo una mujer muy honesta. Tengo una licenciada en Derecho que es la Directora de Seguridad Pública, no muy querida por los hombres porque: ¡cómo una mujer nos mete a la cárcel! ¡Cómo una mujer nos manda al ministerio público! ¡Cómo una mujer es la que nos pone multas! ¡Cómo una mujer es la que está llevando al pie de la letra la ley! Eso antes no era así, hoy así es. ¿Por qué? Porque ése es el cambio que queríamos.

Entonces tengo una Directora de Seguridad Pública, con muy buen resultado para el gobierno. También cuento con una Subdirectora de Planeación, estamos muy contentos con ella porque en realidad hoy sí hay planeación en el municipio y lo lleva una mujer, está haciendo un muy buen papel, nos felicitan del gobierno del Estado, a pesar de ser priísta el gobernador. Tengo también una Subdirectora de Fomento Económico. Y tengo a la Directora del DIF, es una contadora pública que también está haciendo muy buen trabajo. Tenía una Tesorera, que renunció, no aguantó el Cabildo, era mucha presión y renunció. Y la Directora de Educación, Cultura y Deportes, una excelente maestra. (Beatriz Isunza Burciaga, presidenta municipal de Armería Colima.)

Otra alcaldesa refiere cómo integró a diversas mujeres en su equipo:

En mi equipo de trabajo tengo Secretario Síndico mujer, el Oficial Mayor también es una mujer, muy emprendedora, y la Directora de Catastro, todas se han esforzado, entramos igual, con poca capacitación, pero con ganas de servir. Tengo una Subtesorera. También la Directora del DIF, es una maestra que fue directora de una escuela, es jubilada, me apoya muchísimo, también tengo una Directora del Registro Civil [...] También está una

licenciada que se recibió en la Universidad de Guadalajara, que es de Cuautla y que trabaja con nosotros en el DIF con el Programa de Mujeres Maltratadas, apoyando, asesorando y ayudando a las mujeres. (Guadalupe Bañuelos Delgadillo, presidenta municipal de Cuautla, Jalisco.)

En un perfil menor, comenta otra presidenta municipal:

Dentro de nuestro cabildo solamente somos tres mujeres: la regidora de Hacienda, la Tesorera y yo. Las tres de igual forma hemos estado tratando de integrar un poco más a las mujeres, porque dada la situación de marginalidad de nuestro municipio, las mujeres no son muy dadas a participar, menos en cuestiones políticas. (Delfina Guzmán Díaz, presidenta municipal de Santiago Jamiltepec, Oaxaca.)

En otra región del país, se vive una situación semejante:

Hay nada más una sola regidora. Tengo nada más una directora dentro del Registro Civil, y otra directora en el área del DIF. Somos 8 direcciones y son 2 mujeres nada más.

Desgraciadamente el machismo es muy fuerte, no tan fácilmente una mujer puede trabajar. (María del Rosario Valdivia Rodríguez, presidenta municipal de Santiago Ixcuintla, Nayarit).

4. Elaboración de un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en su municipio y acciones emprendidas a favor de las mujeres

No obstante el apoyo de las mujeres hacia su candidatura en muchos de los casos estudiados, y de la convicción de la necesidad de promover la participación y la organización femenina, solamente en dos de los quince casos, las alcaldesas se abocaron a realizar un diagnóstico específico sobre la condición de las mujeres en su municipio y de las problemáticas que enfrentan.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que buena parte de las alcaldesas del estudio no mencionó contar con un diagnóstico general sobre la situación del municipio, aunque en general detectaban problemas específicos de las mujeres, en cuanto a educación, desempleo, salud, a la presencia de violencia intrafamiliar, la ausencia de organizaciones de mujeres, etcétera (véase Cuadro 14).

Así, una de las alcaldesas planteó:

Cuando iniciamos en el ayuntamiento, nuestra gestión fue hacer diferentes diagnósticos que nos dieran a conocer las necesidades de mujeres, de jóvenes, de gente de la tercera edad. De mujeres tenemos uno que nos permite saber lo que requieren las mujeres en las comunidades: las mujeres necesitan apoyos en relación a salud, a vivienda, a educación. (Marilda Elisa Rodríguez Aguirre, presidenta municipal de Vega de Alatorre, Veracruz.)

Un aspecto muy importante a considerar en la elaboración de un diagnóstico sobre la condición de las mujeres en el municipio es detectar la existencia de organizaciones femeninas, en las cuales apoyarse para emprender acciones a favor de las mujeres. De los 15 casos estudiados, en seis, la alcaldesa no conocía a ninguna organización de mujeres con la cual trabajar o dialogar. En otros tres municipios se mencionó la existencia de organizaciones femeninas, de carácter partidista, y en otro de tipo profesional. Llama la atención entonces el interés de algunas

alcaldesas por organizar a las mujeres, básicamente en torno a la realización de proyectos productivos, o desde el trabajo del DIF.

De alguna manera, las nociones acerca de la situación de las mujeres ubican una serie de problemáticas que implican también su falta de participación y de organización:

El diagnóstico de la problemática de las mujeres en nuestro municipio, creo que se da en todos los municipios, es la necesidad de una mejor preparación, salud, vivienda y educación [...] Queremos que las mujeres sigan participando en su comunidad y tengan derecho a un mejor nivel de vida en su entorno. Mi política es apoyar con gran empeño en seguridad, en salud, educación y un mejor empleo. (Guadalupe Bañuelos Delgadillo, presidenta municipal de Cuautla, Jalisco.)

Hasta ahorita no ha habido mucho trabajo con mujeres, por lo que les digo que la misma mujer se siente menos que los varones, sabe que su lugar está en la casa, no sé si esta situación se da más todavía en los municipios pequeños, alejados de las grandes ciudades, de las capitales de los estados, y por eso es que sucede. En mi municipio las mujeres en su mayoría aceptan su condición de estar relegadas al esposo, al papá. Todavía se dan casos de jóvenes que por ser mujeres no pueden salir a estudiar. (Delfina Guzmán Díaz, presidenta municipal de Santiago Jamiltepec, Oaxaca.)

Respecto a los problemas de las mujeres en el municipio, creo que el principal es la cultura que se ha tenido, la cultura de sumisión. Sigue habiendo mujeres golpeadas, sigue habiendo mujeres abusadas. Sigue habiendo en la actualidad, es común el abuso verbal; de agresión hay bastante, pero sobre todo verbal. (María Fidelia Saldívar Sepúlveda, presidenta municipal de Tecolutla, Veracruz.)

Otros problemas mencionados son los del alcoholismo masculino, el control social y familiar sobre las mujeres, la migración y la desintegración familiar:

Las costumbres que afectan mucho a las mujeres es no permitirles colaborar; por ejemplo, si una mujer quiere ir a algún evento sola, si no le pide permiso al marido no tiene el derecho de ir. ¡Hasta las suegras intervienen! [...] Y otro problema es que ahí en la Mixteca lo que domina al hombre es el alcoholismo. (Tomasa León Tapia, presidenta municipal de Santiago Yolomécatl, Oaxaca.)

Las mujeres allá tienen a sus esposos trabajando en Estados Unidos, la gran mayoría y se sienten muy solas, se sienten con problemas de los hijos, pero psicológicos; los hijos están solos, falta la figura paterna y hay entre ellos una inestabilidad familiar [...] El principal problema es esa inestabilidad familiar, a raíz de la falta de empleo y de los hombres que tienen que migrar. También vemos que las mujeres se preocupan cuando no tienen su vivienda. Por eso estamos apoyando con programas que les ayudan a hacer su baño, a tener su piso, a tener su techo en la casa. (Marilda Elisa Rodríguez Aguirre, presidenta municipal de Vega de Alatorre, Veracruz.)

A pesar de no contar, en la mayoría de los casos, con un diagnóstico específicamente formulado para detectar las problemáticas femeninas en su municipio, y de que tres de las alcaldesas manifiestan incluso no contar con programas o acciones específicas para mujeres en su municipio, algunas mencionaron la presencia de programas como las Unidades Agrícolas Industriales de Mujeres (UAIMS), el PROGRESA, el Programa de Empleo Temporal, y presencia de SEDESOL, del Programa de Mujeres en Desarrollo Rural, el PROBECAT y otros, estatales y federales. Mencionaron también los proyectos productivos para mujeres, asociados muchos de ellos a la presencia de estos programas, y cursos de capacitación vía el DIF municipal,

considerado éste la “vía natural” para la atención a las necesidades de las mujeres. Únicamente en los casos de Imuris, Sonora, y en el de Armería, Colima, la Presidenta Municipal había creado una instancia específica de atención a las mujeres.

Las acciones emprendidas a favor de las mujeres son variadas y podemos tener un panorama de ellas a través de los siguientes testimonios:

Estamos trabajando junto con el DIF en el programa de SEDESOL de apoyo a mujeres, como tortillerías. A muchas de las mujeres sus maridos se les van a Estados Unidos y ellas hacen sus pequeñas empresas de engorda de cerdo, engorda de ganado, producción de queso, un ponche de granada riquísimo. Entonces a las mujeres nada más hay que estarlas organizando entre el DIF y el Gobierno del Estado junto con el Gobierno Municipal, aunque somos de diferentes partidos, pero para mí la finalidad es servir y llevar estos apoyos a las comunidades.

Contamos también con el apoyo del Instituto de Artesanías Jaliscienses, se están dando cursos artesanales a las mujeres de bordado en listón, pintura en manta. “Empleo Temporal” también es otro programa del gobierno federal que está llegando con apoyos en carpintería, las mujeres están estudiando carpintería para poner próximamente un taller; también dentro de este programa se están dando clases de corte y confección y próximamente nos van a dar cultura de belleza [...] ¿Qué he hecho en cuanto a salud? Hemos traído a ginecólogas mujeres, porque las mujeres no acostumbran a hacerse el Papanicolaou, se detectaron más de 20 casos de cáncer que podrían haber sido muy riesgosos, la Secretaría de Salud me apoyó con una ginecóloga y los maridos las dejaron ir porque eran mujeres. Se trasladó esta ginecóloga a las comunidades a tomar muestras y gracias a esto se detectó el cáncer. (Guadalupe Bañuelos Delgadillo, presidenta municipal de Cuautla, Jalisco.)

Quiero decirles que creamos el Instituto Municipal de la Mujer, por acuerdo del Cabildo – depende de la Sindicatura, la Síndica es la encargada del Instituto– mediante el cual promovemos proyectos productivos de mujeres, por ejemplo, la industrialización de derivados de la leche, tortillerías, etcétera.

También hacemos campañas de detección de cáncer intrauterino y de mama; creamos un módulo de atención a la mujer en una maquiladora, la más grande que tenemos en el municipio, que maneja hasta mil empleados; contamos con asesorías voluntarias, no les pagamos ni un cinco, de cuatro psicólogos, un abogado, médicos, con un magnífico resultado. También damos cursos de capacitación para el trabajo a las mujeres desempleadas; les enseñamos corte y confección, pastelería, les ha gustado mucho la pastelería, siento un gran orgullo en decirles que esas señoras ya hacen pasteles y los venden, les está yendo bien. También ofrecemos cursos de corte de pelo, y nos piden apoyos para establecer salones de belleza. (Josefina Romero de Corella, presidenta municipal de Imuris, Sonora.)

También existe algún caso en el que se planteó no tener ningún programa hacia las mujeres:

Las mujeres que van a pedir apoyos o ayudas al municipio lo hacen de manera individual y yo no les he puesto interés, lo digo sinceramente, ni me he preocupado, porque quedé como decepcionada cuando andaba invitando a las mujeres a que colaboraran y negativas, negativas [...] Entonces, siento que como que quedé decepcionada y no me he

preocupado, sinceramente, por hacer grupos de mujeres. (Eleuteria Soni Trinidad, presidenta municipal de Naranjos Amatlán, Veracruz.)

Desde otra perspectiva, una alcaldesa nos habla del compromiso adquirido con las mujeres que apoyaron su candidatura, a pesar de enfrentar la escasez de recursos: Acabo de sacar un proyecto productivo para una carnicería, apoyando a cinco mujeres. Tengo en lista otros dos proyectos que me es difícil, porque ellas no son mujeres que tengan recursos. Ellas me dicen: profesora, le vamos a entrar al proyecto, pero y si luego no nos resulta ¿con qué pagamos?

Las mujeres de mi municipio sí tienen ganas de entrarle a un taller de costura, de echar a funcionar un invernadero, tienen ganas de echar a funcionar un proyecto lechero, pero cómo si no hay recursos. Estoy buscando apoyos extraordinarios, es con lo que he podido sacar adelante mi municipio. (Teresa Monge Esquer, presidenta municipal de Bacanora, Sonora.)

Una alcaldesa mencionó cómo a través del Programa “Mujeres en Desarrollo Rural”, se organizó a las mujeres, que se incorporaron en cuatro proyectos productivos: dos tostaderías, una panadería y un proyecto de crianza de borrego:

Tengo la comunidad de El Hollejo, que es una zona muy marginada, que está marcada con el número cinco de marginación, pero son mujeres de arranque, de empuje; con decirles que ellas dijeron: necesitamos hacer un espacio para los proyectos, que es el de tostaderías y el de un molino de nixtamal. Cada una de ellas hizo 100 adobes o 100 ladrillos; por ahí se me andaban matando porque se golpeaban las rodillas, se caían, es que es un trabajo de hombres. Pero ellas lo hicieron, levantaron la casita y ya tienen su espacio.

Entonces este es el proyecto que traemos para las mujeres. Ellas mismas se han reunido, ellas mismas han compartido sus experiencias, tienen una red de grupos de mujeres en desarrollo rural regional, y también estatal, están compartiendo sus malas y buenas experiencias, sus problemáticas. Le están picando el orgullo a la comadrita, que en su momento dijo: “No, eso no es para mí. Yo mejor mi telenovela, yo mejor aquí en la casa, a gusto, eso no es para mujeres. Esas mujeres son unas chismosas, unas mitoterías que no tienen un marido quien las mande y por eso se van a los proyectos”. Pero ya están viendo que hay frutos, ya hay una remuneración económica, y sobre todo que hay un espacio, y dicen: ¡Ah, caray! ¿Por qué ellas sí y nosotras no? (Hilda Mireya Curiel Arias, presidenta municipal de Mixtlán, Jalisco.)

Encontramos también acciones contra la violencia hacia las mujeres, como los cursos de autoestima y sobre derechos humanos, impartidos por una agrupación de derechos humanos a mujeres del municipio de Santiago Jamiltepec, Oaxaca, o los exhortos hechos a las mujeres por la alcaldesa en el micrófono de la plaza central, para que denuncien la violencia familiar en su contra, en el municipio de Santiago Yolomécatl, Oaxaca.

La experiencia de las alcaldesas nombradas por Usos y Costumbres es muy variada, y va desde una exitosa convocatoria a la organización de las mujeres, quienes dan valioso apoyo a la realización de los tequios, hasta la confrontación con obstáculos culturales muy serios respecto a

la posibilidad de crear organizaciones de mujeres. Sin embargo, la alcaldesa de Santiago Yolomécatl, Oaxaca, mencionó la existencia de la organización de mujeres llamada Princesas Donají, con 90 mujeres dedicadas a la producción agrícola, la ganadería y las obras de bienestar social, en tanto que la Presidenta Municipal de San Pedro Molinos organizó a algunas mujeres como comité municipal del DIF.

Características de su gobierno. Programas, acciones y retos

Hemos visto cómo los municipios que gobiernan las mujeres de la muestra presentan características diversas. Las gestiones de las alcaldesas parecen también implicar un abanico de posibilidades, creatividad y entusiasmo para gobernar. Cuando se les interrogó específicamente acerca de las acciones y programas en beneficio de las mujeres que han implementado en su municipio, excepto en un caso (Tenamaxtlán, Jalisco), todas mostraron cierta sensibilidad e hicieron diversos intentos por aportar algo al mejoramiento de la vida de las mujeres (véase Cuadro 17).

Otro elemento importante es el interés mostrado en algunos casos por acercar el gobierno municipal a la ciudadanía (“miércoles ciudadano”, “sábado comunitario”), fomentar la transparencia y la cultura del pago de impuestos y del respeto entre la ciudadanía. La realización de obras públicas fue resaltada en siete de los 15 casos y la preocupación por atraer programas federales y estatales para mejorar la situación de las mujeres se presentó en otros casos (SEDESOL, “Municipio Saludable”, “Empleo Temporal”, Servicio Civil de Carrera, “Mujeres en Desarrollo Rural”). En dos municipios, se gestionó el “hermanamiento” con una ciudad extranjera, lo cual implicó algunas mejoras en la vida del municipio. (Cuautla, Jalisco, y Tecolutla, Veracruz).

Encontramos también el propósito explícito de mejorar la situación en cuanto a educación y cultura, salud y ecología. Sobresalen los casos específicos de atención a las mujeres con la detección oportuna del cáncer mamario y Cérvico-uterino (Cuautla, Jalisco, e Imuris, Sonora), obras de asistencia social, apoyo al mejoramiento de la vivienda y, en el caso de Armería, Colima, e Imuris, Sonora, la creación del Instituto Municipal de la Mujer, dirigido a la atención específica de las problemáticas de las mujeres, la elevación de su autoestima y su organización en proyectos productivos.

El fomento al desarrollo de proyectos productivos fue señalado como un logro en diez de los 15 municipios, vía SEDESOL, “Mujeres en Desarrollo Rural”, y otras fuentes no especificadas de financiamiento. Los proyectos enumerados son tortillerías, engorda de ganado, carnicería, costura, hortalizas, siembra de jitomate, molino de nixtamal, cría de borregos, artesanías, proyecto de separación de la basura, entre otros.

También se mencionó, en cuatro de los casos, la existencia de cursos de capacitación para mujeres, vía el DIF u otra instancia del gobierno municipal, con apoyo del INEA y otros institutos o programas (“Programa de Empleo Temporal”, cursos de autoestima, “Escuela para Padres”, cursos de derechos humanos). En dos casos se mencionó especialmente la asesoría legal proporcionada a las mujeres (Santiago Jamiltepec, Oaxaca, y Vega de Alatorre, Veracruz) (véase Cuadro 17).

En cuanto a la atención al desarrollo cultural, sobresale el caso de la alcaldesa Herminia López Juárez, de San Pedro Molinos, Oaxaca, quien fundó la Casa de la Cultura, “Para rescatar las

costumbres buenas de nuestros antepasados” y firmó un Convenio de Equidad de Género con el Instituto de la Mujer Oaxaqueña. De otra parte, Tomasa León Tapia, presidenta municipal de Santiago Yolomécatl, Oaxaca, única alcaldesa reelecta de las 15 consideradas, elaboró con un equipo un proyecto de Mercado Municipal (que sería mercado, gimnasio y centro social), que obtuvo mención especial del CIDE, en el Premio Gobierno y Gestión Local. Finalmente, en lo que respecta a la atención al entorno ecológico, resaltan los casos de Guadalupe Bañuelos Delgadillo, presidenta municipal de Cuautla, Jalisco, que introdujo el Programa de “Municipio Saludable”, y el de María del Rosario Valdivia Rodríguez, con la organización de un grupo de mujeres dedicadas a la separación de la basura (“Las Marismas”).

Finalmente, destaca una experiencia exitosa muy especial, realizada en el municipio de Tecolutla, Veracruz, y que consistió en la realización de un censo en el municipio, que permitió conocer sus características sociodemográficas y ubicar los principales problemas detectados por los pobladores de las diversas comunidades.

Este censo fue realizado básicamente por las mujeres del municipio, el cual enfrenta una fuerte emigración masculina. Esta experiencia tiene un sentido muy peculiar, puesto que en todos los casos estudiados las presidentas municipales expresaron su desacuerdo con los datos del Censo General de Población realizado por el INEGI, en la mayoría de los casos debido a los cambios que ha implicado la migración, o por subestimarse el total de población del municipio.

Así, tenemos un panorama heterogéneo, en donde se da mayor o menor atención a cuestiones como la transparencia y la eficacia en el uso de recursos, el acercamiento a las necesidades y la opinión de la ciudadanía, el facilitar y promover el pago de impuestos por los ciudadanos, enfatizando la vocación de gobierno “honesto y transparente”.

Un ejemplo del esfuerzo por crear una “cultura del pago”, es el de la alcaldesa de Armería, Colima:

Desde que iniciamos empezamos a incentivar a la gente para que fuera a pagar, pero no iban. Bueno, “si Mahoma no va a la montaña, la montaña tiene que ir a Mahoma”. Porque no teníamos ni siquiera para pagar la nómina, empezamos a disminuir sueldo a eventuales, a directores, subdirectores, el cabildo; un plan de austeridad tremendo, de ni siquiera prender los aires acondicionados en un lugar tan caluroso. Entonces dijimos: durante año y medio le pedimos a la ciudadanía que viniera a pagar, les estuvimos rogando, suplicando, tenemos que hacer algo, vamos a salir a cobrar a sus comunidades. Y fue un éxito. Dice la gente: qué bueno que nos vienen a cobrar porque a mí me daba flojera ir a Armería, y si no me cobran un cinco de recargos yo les pago lo que les debo. (Beatriz Isunza Burciaga, presidenta municipal de Armería Colima.)

Esta misma alcaldesa implementó el “Miércoles Ciudadano” (se abre la oficina de la alcaldesa a todos los ciudadanos del municipio, para atender sus necesidades), y los “Sábados Comunitarios” (sale el equipo del ayuntamiento, a veces también los regidores, a las comunidades, atendiendo a la ciudadanía en su comunidad). En otros casos más, se mencionó la atención y asesoría específica a mujeres, dentro de los esfuerzos de acercar el gobierno a la ciudadanía.

Además de la problemática de enfrentar la necesidad de buscar recursos vía gobierno federal o vía gobierno estatal, intentando superar la escasez de recursos en el ayuntamiento, son

frecuentes también los problemas políticos en el cabildo, en el municipio, y en ocasiones, con el gobierno estatal (véase Cuadro 17).

El problema de la escasez de recursos en el municipio fue vivido por las alcaldesas estudiadas, también como un problema de equipamiento del Palacio Municipal, del remozamiento y limpieza de las oficinas e instalaciones, mencionándose desde la necesidad de sacar las botellas de alcohol que inundaban su oficina, de llevar sillas, máquinas de escribir y en algunos casos, hasta computadoras, hasta la de decorar el Palacio Municipal, para que se notara que una mujer estaba gobernando.

Dice una alcaldesa oaxaqueña:

Yo pensé que nada más mi municipio, cuando entré al municipio no tenía yo ni una silla para sentarme, sin ningún peso para poder salir a buscar ayuda para el municipio. (Herminia López Juárez, presidenta municipal de San Pedro Molinos, Oaxaca.)

Ella, como otras alcaldesas, menciona el apoyo de su propia familia para sufragar gastos del municipio. En otro contexto, comenta María del Refugio Bravo García, presidenta municipal de Tenamaxtlán, Jalisco:

Al entrar al municipio no me dejaron dinero para poder echar a andar la administración, y no me dejan más que unas máquinas de escribir todas feas; me voy a Guadalajara al club de precios, compro 14 computadoras y una fotocopidora por valor de 100 mil pesos, y le paso el gasto al municipio.

El enfrentar lo que muchas alcaldesas consideraron incluso “una humillación”, al recurrir al gobierno estatal para solicitar recursos para su municipio, y no ser atendidas resulta una problemática constante en las administraciones en estudio. Es un antecedente de los “hermanamientos” con otras ciudades en el exterior, así como de los intentos de trabajo conjunto con otros municipios de la región, que encontramos en Veracruz, Sonora y Oaxaca, experiencias que resultarían muy interesantes estudiar.

Como retos a su gobierno, las alcaldesas mencionaron una gama muy interesante, que va desde “ser un gobierno abierto, sin colores políticos, sin religión, con respeto por la dignidad de la persona y generar una cultura del pago”; o realizar “un trabajo honesto y transparente”; “enfrentar el endeudamiento del municipio y conseguir recursos”; hasta “crear el Instituto Municipal de la Mujer”; o “dar impulso a la mujer, quitar el estereotipo de que la mujer es sólo para la casa”.

Dos problemas fueron considerados como muy importantes y especialmente difíciles de enfrentar: la violencia contra las mujeres, el machismo y, ligado a éste, el caciquismo, y, la otra cara de la moneda, las campañas de difamación en contra de la alcaldesa, desde una posición machista, por ser mujer y/o por ser de oposición, problema señalado como grave en por lo menos 10 de los 15 casos. En dos de ellos, las alcaldesas mencionaron que en un momento dado, por ser mujeres y de oposición, estuvo en peligro su vida y la de sus hijos.

Como es sabido, las campañas de difamación son uno de los recursos más socorridos para desprestigiar a las mujeres que ocupan altos cargos en la política, y pasan por acusarlas de “fáciles”, “locas”, o “indecentes”. Dice un testimonio:

A mí hasta terror me da cuando me acompaña sólo un regidor, porque pienso: va a llegar al chisme de que ya ando con fulano, o simplemente esos miedos los tiene uno. Independientemente de que a uno qué le importe, porque a mí no me importa. Pero sí me importa que le crearan una cierta desconfianza a mi marido, porque ahí sí me acaban de tronar. (María Teresa Ramona González García, presidenta municipal de Huajuapán de León, Oaxaca.)

En otro municipio oaxaqueño la alcaldesa nos relata un episodio concreto de su lucha, cuando fue convocada una reunión general de vecinos para destituirlo, en la que el regidor de educación la insultó públicamente, diciéndole además:

Que nada tenía que hacer en la presidencia municipal, porque para eso están los hombres, que las viejas no sirven y que le daba vergüenza conmigo de ser mujer y estar al frente de un ayuntamiento. Y otras cosas más, que no les puedo contar. (Herminia López Juárez, presidenta municipal de San Pedro Molinos, Oaxaca.)

¿Qué aportan las mujeres?

A pesar de todos los obstáculos y problemáticas enfrentadas, muchas de las alcaldesas tienen en un alto concepto la posibilidad de que una mujer gobierne en el nivel municipal:

Nosotras las mujeres debemos estar más unidas que nunca, debemos buscar mejorarnos, ayudar a la gente que viene atrás de nosotros para que la mujer pueda prepararse, sobresalir y hacer todas las cosas que queremos hacer. Nosotras las mujeres tenemos mayor sensibilidad que los hombres, eso nadie nos lo quita. Hacemos las cosas en cierta forma, por no decir mejor, o a la par que ellos, pero con el ingrediente de esa sensibilidad que le da una cierta calidez a las cosas. (Josefina Romero de Corella, presidenta municipal de Imuris, Sonora.)

Otro testimonio abunda en lo que se consideran “ventajas de género” frente a los hombres, para desempeñar la labor como alcaldesa:

Nosotros nunca dejamos para mañana lo que podemos hacer hoy, lo emprendemos, lo hacemos, porque desde la casa venimos ya organizadas, nos da el marido un presupuesto y nosotros nos las averiguamos como podemos, pero sacamos adelante la casa. Somos las primeras que nos levantamos y las últimas que nos acostamos y podemos con todo, podemos ser hijas, podemos ser madres, podemos ser esposas y podemos ser servidoras públicas y lo hacemos bien. (Teresa Monge Esquer, presidenta municipal de Bacanora, Sonora.)

De manera inversa, otra alcaldesa argumentó que como mujer, manejaría bien el gobierno municipal, porque su casa era como un ayuntamiento. Sin embargo, la opinión de las alcaldesas asistentes al Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales no coincidía necesariamente en cuanto a que las mujeres serían mejores alcaldesas, sino que se insistía en defender las cualidades de las mujeres, ante la sospecha o convicción de muchos (as), acerca de su incapacidad para gobernar un municipio, en condición de igualdad frente a los hombres. La voz de una presidenta municipal aclaró este punto:

No, no. Así como habemos mujeres con muchas ganas de trabajar, habemos mujeres que a lo mejor no. Habemos mujeres honestas, así también mujeres deshonestas, al igual que

los hombres. No vamos a quitar el dedo del renglón, pero también tenemos que dar la oportunidad a los hombres, porque también tienen buenas ideas, al igual que nosotras. Con esto quiero decir que las mujeres no nos creamos que ahora sí vamos a mandar las mujeres aquí. Las mujeres podemos también aportar haciendo política no tanto en el gobierno, sino haciendo política con nuestra gente, haciendo política con nuestra comunidad. (Hilda Mireya Curiel Arias, presidenta municipal de Mixtlán, Jalisco.)

Aun así, persistió una cierta noción acerca de las especiales cualidades de las mujeres en el gobierno municipal o de una cierta “marca de género”, deseable incluso en su gobierno. Una alcaldesa veracruzana sintetizó así su idea de dejar claro que ahí gobernaba una mujer:

La oficina era una oficina de hombres; el ayuntamiento era un ayuntamiento de varones. ¿Cómo podíamos poner ese sello especial? Había que hacer algunos cambios. A la mejor no muy grandes, porque no contábamos con el recurso, pero sí podíamos cambiar tal vez un poquito el color, modificar, poner flores, poner algún cuadro bonito; que el entorno diera la impresión cuando entrabas ahí, inmediatamente que estaba gobernado por una mujer, que era una mujer la que estaba al frente de la administración. (María Fidelia Saldívar Sepúlveda, presidenta municipal de Tecolutla, Veracruz.)

Y de manera muy indicativa, relata su experiencia una alcaldesa:

Aquí en mi municipio ni se permite el alcohol, porque la costumbre era, no sé si en sus municipios, que las autoridades municipales tenían el salón de cabildos como una cantina, lleno de licor. Cuando llegué al ayuntamiento el año pasado y actualmente, ni una botella de cerveza hay parada adentro del salón de cabildos. No les miento, sacamos un basurero, sacamos botellas, copas, vasos desechables, de todo; era un basurero como tenían el Ayuntamiento. (Tomasía León Tapia, presidenta municipal de Santiago Yolomécatl, Oaxaca.)

Reflexiones finales

Ser presidenta municipal hoy en México es algo excepcional, pues a nivel municipal las mujeres gobernaban apenas al 3.4% de la población nacional en el año 2000, y representaban tan sólo el 3.3% del total de presidentes municipales en el 2002. Sin embargo, en marzo de ese año, había mujeres gobernantes en dos de las capitales de estado: Mérida, Yucatán, y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y también en centros urbanos importantes como Gómez Palacio, Durango; Uruapan, Michoacán; Cuautitlán, Estado de México, y Agua Prieta, Sonora. Puede decirse, de cualquier manera, que la mayoría de los municipios gobernados por mujeres se ubican en regiones rurales o semi-rurales, o son zonas urbanas de tamaño pequeño o medio.

Ser presidenta municipal requiere el haber sido postulada por alguno de los partidos políticos. Así, en marzo de 2003, el 56.8% de las alcaldesas en funciones había sido nominada por el PRI, el 17.3% por el PAN, un 7.4% por el PRD y el 2.5% por otro partido. Otro 7.4% había sido postulada por una coalición de partidos, y el 8.6% había sido nombrada a través del sistema de usos y costumbres. De esta manera, el avance en la pluralidad de género en los gobiernos locales de nuestro país parece haberse quedado rezagado con respecto al avance en la pluralidad política.⁷ Esto nos habla claramente de grandes vacíos en el interior de los partidos políticos, en lo que a promover el acceso femenino a los gobiernos locales se refiere.

A pesar de esta condición de marginalidad de las mujeres en las presidencias municipales, resulta interesante y significativo analizar quiénes son las que llegan a este espacio, cómo lo logran y cómo se desempeñan en dicho cargo, y comparar esto con lo que ocurre en otros países de Latinoamérica, de acuerdo con distintos estudios disponibles en la actualidad,

El avance de investigación presentado en este trabajo nos ha permitido avanzar en ese sentido, y hemos encontrado los siguientes resultados, en cuanto a los perfiles y trayectorias de las alcaldesas:

1. Su edad, el número de hijos y el estado civil se acercan a los encontrados en los estudios realizados sobre sus homónimas en Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Panamá y Ecuador, con la diferencia de que en México no se encontraron presidentas municipales con edades de la sexta y séptima décadas, como sí se hallaron en los otros países. Por otra parte, si bien en Ecuador se encontró que se trata de mujeres que ya no tienen hijos pequeños, por lo que se hallan menos presionadas por las tareas domésticas y la necesidad de estar presentes en el hogar, el caso de las alcaldesas mexicanas parece acercarse más al de Centroamérica, en donde contaban con el apoyo del servicio doméstico y de parientes cercano, para el cuidado del hogar y de los hijos. Algunas más, a pesar de tener todavía al menos un hijo menor a su cargo, habían pasado la etapa de mayor dependencia física de los hijos, como se encontró en Uruguay. Finalmente, en pocos casos se trataba de mujeres cuyos hijos ya no vivían con ellas, o que carecían de ellos.
2. Un elemento central en el perfil de las presidentas municipales en México es el de la pertenencia a la capa de población que cuenta con estudios técnicos o profesionales, salvo muy contadas excepciones. En esto coinciden también respecto al perfil educativo de sus pares en otros países latinoamericanos.
3. Los antecedentes familiares de participación política resultaron significativos en seis de las quince alcaldesas estudiadas, de manera semejante a como se ha visto en Ecuador y Uruguay, a diferencia de lo que se reporta para Centroamérica, en donde la mayoría de las alcaldesas estudiadas tenía esos antecedentes. En el caso de México vemos que las experiencias familiares en la política tenían que ver con la militancia en partidos políticos, como el PRI, el PAN y el PRD.
4. La participación en clubes sociales, del voluntariado y en el caso de México, en asociaciones de tipo religioso o profesional, es un factor común entre las alcaldesas de los diversos países latinoamericanos, así como la participación en la gestión social y comunitaria. Estos antecedentes de participación social diversa están relacionados también con la ubicación social de las alcaldesas, sobre la base de su formación y ejercicio profesional, la cual les da en muchas ocasiones una experiencia de gestión social o comunitaria, de negociación con las autoridades, etc. Así, detrás de estas mujeres encontramos una compleja articulación de redes sociales, que se entremezclan con las redes de tipo político, en las que se insertan a través de los partidos políticos y de organizaciones políticas.
5. Una cuarta parte de las alcaldesas mexicanas estudiadas tenían antecedentes de colaboración en un gobierno municipal y cerca de la mitad del total tenían una militancia en las instancias municipales de un partido político, habiendo recibido además tres alcaldesas una capacitación específica sobre gestión municipal. Cuatro de las presidentas municipales analizadas tenían el antecedente de haber sido candidatas a alcaldesas sin haber sido electas en tres de los casos, pues una de ellas había sido reelecta. De esta

manera, al menos la mitad de los casos de nuestro estudio están lejos de haber llegado a la presidencia municipal sin ninguna preparación o antecedente sobre la gestión municipal.

En lo que se refiere a las acciones emprendidas dentro de su gobierno, a favor de las mujeres, nuestro estudio nos lleva a concluir que:

1. La mayoría era sensible a la problemática de las mujeres, aunque casi ninguna había realizado un diagnóstico específico sobre la situación de las mujeres en su municipio. Sin embargo, podemos afirmar, de acuerdo con Arboleda,¹⁷ que las mujeres asumen como “natural” trabajar en pro de las necesidades prácticas de la mujer, por lo que se dirigen en ese sentido, hacia las instituciones como el Instituto Nacional del Niño y la Familia, en Ecuador, o el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en México.
2. Una práctica que encontramos en casi todos los municipios estudiados es la de promover la organización de las mujeres a partir de proyectos productivos, o del DIF, para apoyarse en ellos con vías al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres del municipio. Estos proyectos son altamente valorados por las alcaldesas, y los nombran en primer lugar al ser interrogadas acerca de su trabajo por mejorar la condición de las mujeres. Se hizo referencia también a la presencia de programas como las UAIMS, el PROGRESA, Mujeres en Desarrollo Rural, y otros programas estatales y federales. Únicamente en dos de estos municipios se ha creado además una instancia municipal específica para la atención de las problemáticas femeninas.
3. Sin embargo, más allá de las diversas formas de trabajo con mujeres como los talleres de capacitación, cursos de manualidades, de costura, de salud reproductiva, los proyectos productivos, la facilitación de recursos para mejorar el nivel de vida, la lucha contra la violencia intrafamiliar, etc., iniciativas en las que coinciden las alcaldesas de nuestro estudio con las de otros países latinoamericanos, encontramos también incipientes intentos de modificar la situación de subordinación y opresión femenina, con la realización de talleres de autoestima, sobre derechos humanos, etc., así como referencias sobre la necesidad de fomentar los liderazgos y la participación social y política femenina, así como de contribuir a elevar su nivel educativo y profesional. Este punto abre la necesidad de reflexión en torno a la diferencia entre establecer planes, programas y acciones hacia la atención de las necesidades prácticas de las mujeres, y hacerlo contemplando sus necesidades estratégicas. Esta discusión no se ha dado aún de manera colectiva entre las alcaldesas de nuestro país, ni entre las síndicas y regidoras, lo cual ya ha sucedido en buena parte de los países latinoamericanos.
4. Buena parte de las alcaldesas estudiadas por nosotras buscaron incluir a mujeres como colaboradoras en su equipo de trabajo, desde el primer nivel, más allá del propio DIF, en donde todas ubicaron a una mujer como presidenta o como directora, siendo en general profesionistas y/o familiares suyas. No faltaron los casos, sin embargo, en los que la presencia femenina en el equipo de gobierno fue muy escasa, ya sea debido al tamaño reducido del municipio, o por reportarse fuertes problemas para lograr la incorporación de las mujeres como funcionarias municipales o como miembros del cabildo.

En cuanto a los problemas y retos enfrentados, encontramos que muchas de las presidentas municipales de nuestro estudio manifestaron la voluntad de desarrollar una forma de gestión que diera como resultado la transparencia, la honestidad, la eficiencia y la cercanía con la ciudadanía. Sin embargo, en su mayoría enfrentaron el reto de acceder a una candidatura como mujeres,

ante las dudas, reticencias y campañas de desprestigio, incluso dentro del partido que las postuló. Al llegar, se encontraron también con la escasez de recursos para el buen desarrollo de su administración, si no es que enfrentaron verdaderas situaciones de quiebra en las finanzas municipales. Algunas se lanzaron a convencer a la ciudadanía de pagar sus impuestos, otras echaron mano de los recursos familiares para efectuar gastos ineludibles de materiales y equipo para trabajar. Todas se abocaron a “tocar puertas”, en los gobiernos estatales o en el federal, con la iniciativa privada, o en asociaciones civiles diversas. Unas cuantas buscaron formar parte de asociaciones formales o informales de municipios de la región, para optimizar recursos, y otras más a realizar un “hermanamiento” con alguna ciudad extranjera.

Pero el ejercicio, hasta cierto punto marginal, de gobernar un municipio por parte de una mujer, implicó para las alcaldesas enfrentar no sólo el reto de enfrentar la escasez de recursos y de superar la lejanía tradicionalmente existente entre el gobierno municipal y la ciudadanía, sino también, en ocasiones, problemas políticos en el cabildo y los roces con el gobierno estatal, además de los generados por ser mujer y por ser de oposición. Todo esto ocurre en medio del predominio de actitudes machistas y de tipo caciquil, en un contexto de violencia hacia las mujeres, en donde las dudas acerca de sus capacidades y de la pertinencia de su presencia en el Palacio Municipal, se transforman en campañas de desprestigio en las que se les tacha de ineptas, corruptas, narcotraficantes, etc., y en las que abundan las murmuraciones acerca de su vida personal.

Todo lo expuesto en este trabajo nos confirma la convicción de que los municipios constituyen todavía en nuestro país un reto para la equidad de género, tanto como para la convivencia y el gobierno democráticos.

Una aproximación a la participación política femenina en los municipios del estado de Veracruz.

Beatriz Rodríguez Villafuerte / Dulce Ma. Cinta Loaiza

Introducción

Este trabajo pretende contribuir a reflexionar sobre la participación política de las mujeres veracruzanas, como un aporte al esfuerzo de hacer visibles a las mujeres en los espacios políticos de nuestro estado, y confirmar la heterogeneidad de su quehacer. Sus historias nos llevan a conocer las diferentes facetas de ese proceso de participación que, con variadas experiencias y matices, da cuenta de su acceso a la vida política. Los datos y referencias presentadas en este estudio son sólo una parte de otras investigaciones –algunas de ellas en proceso, otras ya terminadas– acerca de experiencias de participación política, que las autoras han analizado en los últimos años.

En México hay más mujeres que hombres y ellas tienen cada vez mayores niveles de escolaridad; aunque más de la mitad de las mujeres continúan siendo amas de casa se incorporan de manera creciente incorporación al mercado de trabajo y también a los puestos de decisión. Sin embargo, en el terreno de la participación política femenina tienen un largo el camino por recorrer. Por ello, volver la mirada hacia esa mitad de la humanidad todavía desconocida en muchos aspectos y poco estudiada en su acción, resulta fundamental.

El estado de Veracruz tiene una población de 6'908,975 habitantes de la que el 51.44% son mujeres, aunque ocupan un porcentaje reducido de los puestos de decisión. Veracruz, un estado históricamente célebre en los procesos políticos del país, ha tenido de manera consistente una predominante presencia masculina. En fechas recientes, paralelamente a los cambios que han sucedido a nivel nacional, las mujeres veracruzanas se han incorporado más constante y activamente a la vida política del estado.

Las mujeres y los espacios locales

Cuando se trata de la vida política en el ámbito municipal deben hacerse una serie de consideraciones. Las mujeres en los gobiernos locales son un tema de investigación reciente, como lo es su propia incursión en tales espacios. Es un proceso que resulta interesante pues se sostiene¹ que es en el ámbito de los gobiernos municipales donde las mujeres inician su participación ciudadana más activa y, sin embargo, es en donde —de acuerdo con las estadísticas— aún encontramos un número reducido de mujeres ejerciendo sus derechos ciudadanos para competir y ocupar posiciones de poder a través de los procesos electorales.

La pertinencia de estudiar a las mujeres en los gobiernos locales se justifica, además, porque posiblemente ellas son más sensibles a las necesidades específicas de las demás mujeres y a plantear una agenda, tan necesaria pero aún no desarrollada, para las mujeres a nivel local. Debemos reconocer que el acceso de las mujeres a la política formal es un camino cuyo recorrido está lleno de obstáculos, desde aquellos impuestos por la política institucional hasta los que las propias mujeres se adjudican, en contextos sociales que no facilitan ni acaban de aceptar su participación política.

Estudiar la actividad femenina en los espacios de poder local resulta fundamental para avanzar en el conocimiento de las formas tan variadas que ésta asume cuando les corresponde desempeñar tareas de gobierno. Los cambios y matices de su actuación marcan nuevos derroteros al quehacer femenino y enriquecen los escasos estudios acerca de la diversidad local y regional del país, en donde las mujeres desarrollan experiencias diversas de participación. Este tipo de análisis cobra importancia cuando, además, estamos ante un proceso de transición democrática en México y presenciamos el surgimiento de nuevos actores en la escena política, en particular a nivel local.

La participación política de las mujeres en el ámbito local está lejos de ser equitativa, ya que como sujetos políticos carecen en la práctica de una posición de igualdad, a pesar de que como receptoras o promotoras de la acción pública gubernamental representan un sector social indispensable. Las mujeres cumplen un papel mediador entre los programas y servicios sociales de las políticas públicas y las familias beneficiadas; sin embargo, se observa que en varios programas las mujeres no son por sí mismas destinatarias, sino que son utilizadas solamente para activarlos.

Existe una gran contradicción, pues aunque en las organizaciones sociales y partidistas la base más fuerte de sustento son las mujeres, en el momento de la toma de decisiones, por ejemplo, para asignar alcaldías, regidurías o sindicaturas, estos cargos son asignados a los hombres. Las pocas mujeres que en el ámbito local buscan y pueden llegar a un puesto de decisión, lo hacen luchando por romper la práctica política patriarcal, que se caracteriza por una cruda competencia, aunada al ya conocido tráfico de influencias y recomendaciones políticas, que se da también en el caso de los varones, pero que a ellas les dificulta más el camino. Las mujeres pueden ejercer un liderazgo serio y comprometido al llegar a puestos de elección popular –alcaldesas, por ejemplo–, sin embargo, las prácticas todavía vigentes de un sistema político controlado por varones hacen que aún hoy en día no se respete ni impulse la participación política equitativa. Aunque se reconoce que las mujeres estamos igualmente capacitadas y tenemos derecho a la plena participación política, en la práctica persiste la discriminación.

Existe una constante en las historias de las mujeres veracruzanas² con experiencias de participación política: las implicaciones y cambios que implicó en su vida personal, en su experiencia cotidiana y en su intimidad el incorporarse a la arena política. Y ello da pie a un juego permanente entre lo público y lo privado. Mientras la democratización de la vida pública ha sido una tarea básicamente masculina, la democratización de la vida íntima tiene a las mujeres como protagonistas. Y en las historias de la vida política de las mujeres, gran parte del proceso de ciudadanización, de participación hacia afuera, empieza con una transformación en su vida íntima.

1. Contexto general de la participación política femenina en Veracruz

La mujer en el estado de Veracruz

Aunque en el discurso se reconoce que mejorar la condición social de la mujer constituye un desafío de primer orden, que debe enfrentarse por razones de equidad y justicia social, en el estado de Veracruz encontramos aún rezagos importantes. Diversas instancias gubernamentales encargadas de llevar a cabo políticas de fortalecimiento de la familia y de la mujer pretenden

implementar acciones destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades de salud, educación, capacitación y empleo; plena equidad en el ejercicio de sus derechos sociales, jurídicos, civiles y políticos; autonomía y poder personal y social; y equidad en las relaciones de género. Pero hasta el momento no se logra traducirlas en acciones concretas que beneficien realmente a las veracruzanas.

El estado de Veracruz no es ajeno a los cambios ocurridos en la mujer y las familias en las últimas décadas. Sus transformaciones se dan en una amplia gama de situaciones que hoy en día muestran familias y unidades domésticas más diversificadas en su dinámica y composición interna. En este proceso las mujeres se han convertido en las protagonistas de los cambios que se aprecian en la esfera familiar, situación que repercute directamente en las mujeres trabajadoras de las zonas rurales y de las colonias populares de las principales ciudades del estado. La mayor parte de las mujeres trabajadoras que disponen de un ingreso económico aportan el 100% de su sueldo en beneficio de sus familias, situación que sin embargo no se refleja en la toma de decisiones, la administración de los recursos y la distribución de responsabilidades dentro de las familias veracruzanas. Aunado a ello, la mujer sigue en desventaja en cuanto a salarios y servicios y continúa con su doble o triple jornada, al tener la responsabilidad de una familia y el cumplimiento de horarios de trabajo extenuantes, en detrimento de su calidad de vida y de su salud. Esto ocasiona que la participación de la mujer en la actividad económica remunerada siga siendo significativamente menor que la masculina. Así, en el año 2000 la tasa específica de participación económica para los hombres era de 78.5 por ciento, mientras que para las mujeres era de 34.1%. Según el XII Censo General de Población, el 56.9% de los hombres eran económicamente activos, mientras que solamente el 25.5% de las mujeres lo eran. La participación económica femenina se encuentra influida por las características de la economía municipal, regional y estatal, dada la diversificación en cuanto a zonas y condiciones geográficas existente en el estado.

En Veracruz, de acuerdo con la misma fuente, las mujeres representan el 51.44% del total de la población; de éstas un 60.8% padece diferentes grados de pobreza, medida a partir del índice de marginación, que en este caso es el calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) para 1995. En el mercado laboral, como se dijo, figuran 25.5 de cada 100 mujeres, lo cual revela que los índices de subempleo y desocupación son preocupantes. La pobreza, la marginación y el desempleo representan formas extremas de exclusión de las mujeres y sus familias de los procesos productivos, del desarrollo humano y del acceso a bienes, servicios y oportunidades. De cada 100 pobres 70 son mujeres –midiendo la pobreza a partir del índice de marginación en los niveles de Alto y Muy Alto–, por lo que la pobreza limita la capacidad de la mujer para potenciar el desarrollo de su familia. Cada año se suman al mercado de trabajo 60 mil mujeres.

Además, en el estado se registra un incremento de hogares cuya jefatura es responsabilidad de la mujer. De acuerdo con el INEGI6 en 2000 el 22.7% de los hogares veracruzanos tienen como jefe de familia a una mujer. Las causas principales son: la crisis económica, la migración temporal o definitiva del varón, la viudez, el embarazo de las adolescentes, la existencia de madres solteras y de divorcios o separaciones. La población femenina que se encontraba casada o unida en 1995 representó el 50.13% de la población mayor de 12 años de edad; por otra parte, la edad media de la mujer a la primera unión fue de 19.6 años, mientras que para los hombres fue de 23.3 años. Por lo que respecta a la edad media de la primera disolución de la unión en la población femenina de 12 años y más, es de 34.3 años. El 62% de los hogares veracruzanos se encuentran ubicados en localidades de 2,500 o más habitantes (urbanos), mientras que el resto

se registran en localidades con menos de 2,500 habitantes (rurales). La tasa global de fecundidad es de 2.0 hijos por mujer, y la prevalencia del uso de métodos anticonceptivos en mujeres de edad fértil es de un 75% en el área urbana y 60% en el área rural.

La literatura alude frecuentemente al acceso a mayores niveles de escolaridad como uno de los factores que facilitan el desarrollo de las mujeres. Ello repercute, entre otras variables, en la tasa de fecundidad, produciendo por un lado un retraso en la edad a la primera unión, así como una modificación en el momento del primer embarazo y en el número de hijos. Para el año 2000 la distribución de la población femenina de 15 años y más según nivel de instrucción escolar muestra que el total de mujeres sin instrucción es de 15.64%, con primaria incompleta tenemos un 25.54%, con primaria completa el 18.16%, con instrucción media básica el 17.29% y media superior el 14.08%, en tanto que con instrucción superior tenemos únicamente un 8.63%.

Algunos datos sobre la participación política femenina

En el ámbito jurídico mexicano en 1953 se concedió a las mujeres el pleno goce de sus derechos políticos. Aunque en la norma estos derechos son iguales para hombres y mujeres, en la práctica, el ser elegible como candidata a un cargo público o tomar parte en la formulación y ejecución de políticas públicas no se da en condiciones de igualdad. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señala la obligación de los partidos de considerar una mayor participación de las mujeres en la vida política del país en los cargos de elección popular (Art. 22, Transitorio).

Sin embargo, las convocatorias de los partidos políticos en las que se abren espacios para la participación femenina, difícilmente pueden considerarse igualitarias. Por el contrario, aunque las mujeres conforman la mayoría de las bases partidistas, han tenido que librar una dura batalla para lograr incrementar su participación en los puestos de elección popular y como funcionarias públicas. La democracia política implica que los individuos tienen suficientes recursos para participar de una manera autónoma y en igualdad de circunstancias; sin embargo ¿contamos las mujeres en la sociedad veracruzana con los recursos para ello?, ¿somos lo suficientemente autónomas para participar en igualdad de condiciones y circunstancias?

A nivel nacional, en las elecciones a diputados y senadores de julio del año 2000, la participación de las mujeres como candidatas a senadoras alcanzó un 37.8%, mientras la de los hombres fue de 62.2%. En el caso de las diputaciones directas, las mujeres representaron 34.7% y los hombres 65.3%. Cabe resaltar también que se observa una mayor participación de las mujeres como candidatas en calidad de suplentes que como propietarias.

Otro indicador importante de participación es la lista nominal de electores en la que, para el año 2000, a nivel nacional, el 51.8 % de las personas que disponían de credencial para votar eran mujeres. Veracruz no es de las entidades con una mayor concentración de mujeres en la lista nominal, lo encontramos ocupando el vigésimo primer lugar entre las entidades federativas, con un 51.2% de mujeres, aunque en ello juega también un papel determinante la estructura por edad y sexo de cada una de las entidades del país.

A nivel nacional, en el año 2000 los porcentajes más altos de candidatas a diputadas y senadoras los registraron: el Partido Democracia Social de México, con 40% de mujeres y 60% de candidatos varones, y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, con 33.8% de mujeres y 66.2% de varones. La Alianza por México presentó un registro de candidatas ligeramente menor

al 30%, mientras que el Partido Centro Democrático, el Partido Revolucionario Institucional y la Alianza por el Cambio (que agrupó al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista), presentaron una proporción de mujeres candidatas considerablemente menor; en todos los casos se trata de apenas dos mujeres por cada 10 candidaturas.

El Cuadro 2 nos permite comparar, para el año 2000 en el estado de Veracruz, por un lado el número de alcaldes en proporción al número de alcaldesas, así como su distribución por partidos y el total de población que gobiernan. Los datos evidencian esa inequidad aún presente, que en este caso se manifiesta en el acceso a los gobiernos locales, pero que persiste en los diferentes ámbitos de la acción pública femenina.

Las alcaldesas veracruzanas representan el 6.7% del total estatal, pero gobiernan sólo al 4.0% de la población. Estas cifras nos hablan de que la mujer veracruzana ha enfrentado luchas significativas para incorporarse a la actividad pública, ya sea como senadora, diputada, alcaldesa, regidora o síndica. Una mirada a la evolución histórica de su participación muestra los cambios ocurridos durante los últimos cincuenta años en la entidad.

a) Diputadas federales

México tiene un sistema político representativo con dos cámaras: la de Diputados y la de Senadores. A estos puestos de representación se llega mediante una elección y corresponde a los partidos políticos la propuesta de candidatos. En el caso de las mujeres, desde 1953, año en que les fue concedido el derecho a votar y ser votadas, han luchado tanto dentro de los partidos como fuera de ellos para acceder a estos puestos de elección popular. Aun así, su ascenso ha sido lento y Veracruz es una muestra de ello. Tradicionalmente identificado como un estado ampliamente politizado, conserva su posición machista en cuanto a la participación política femenina se refiere. El Cuadro 3 da cuenta de tal situación. En cincuenta años, a nivel federal y en la categoría de uninominales, el estado ha tenido 278 diputados y sólo 24 diputadas (8.6%). En el actual trienio encontramos una mujer veracruzana en este puesto y 22 varones en la misma posición (las mujeres representan el 4.5% de los diputados).

Las suplencias merecen una reflexión importante, ya que en ellas encontramos también un grave rezago. Los partidos políticos las usan como el argumento al que con mayor frecuencia recurren para hablar del ejercicio de una participación igualitaria, en particular a nivel de diputados propietarios. Sin embargo, al colocar a las mujeres en las suplencias, son pocas las que pueden lograr la titularidad, y quedan generalmente en ese segundo plano. Pero su nombramiento contribuye a reforzar el argumento partidista de que sí hay mujeres, al menos nominalmente, aunque sea en las suplencias. En este sentido, una de las propuestas concretas más defendidas y abanderadas por muchas mujeres veracruzanas es que se haga efectivo el sistema de cuotas, que realmente ellas ocupen posiciones titulares, como una medida que contribuiría a avanzar en la igualdad de la participación.

b) Diputadas locales

En la esfera estatal la participación de las mujeres veracruzanas para las diputaciones locales ha evolucionado de la misma manera que en la diputación federal. No podría esperarse un patrón diferente para un estado que no acaba de reconocer los espacios ganados por las mujeres. Aunque encontramos una importante presencia femenina en estos cargos, también está lejos de

ser igualitaria. El Cuadro 4 muestra la evolución que desde 1953 se ha dado en el estado en cuanto al acceso de las mujeres a las diputaciones locales. El comportamiento de la entidad en los últimos cincuenta años muestra que, de 286 diputados, solamente 22 han sido mujeres (7.6%).

Podemos apreciar la similitud de los datos con los presentados para las diputaciones federales. En el cuatrienio 2000-2004 se encuentra la más alta participación que hayan tenido las mujeres, con una composición femenina de casi el 18 por ciento de la cámara de diputados. El número de veracruzanas en las suplencias es ligeramente más alto en el caso de las diputaciones federales, sobre todo en las últimas tres legislaturas. Queda pendiente realizar una investigación sobre cuántas de dichas suplentes lograron llegar al puesto en sustitución del diputado propietario.

Es interesante observar cómo la división entre el acceso al puesto por la vía uninominal y plurinominal está a favor de las mujeres que llegaron por éste último camino. Desde 1977, 22 mujeres han alcanzado la diputación por la fórmula plurinominal y 15 lo hicieron por la uninominal. Como es sabido, las candidatas de fórmula uninominal tienen que hacer campaña para obtener el voto directo de los ciudadanos y de esta manera ganar su acceso al puesto, en tanto que en la otra fórmula hay que esperar los resultados de la votación para saber cuántas curules se les asignarán a los partidos. Las mujeres accederán al puesto, según de su posición en la lista y sólo en el supuesto de que no sean sacrificadas por maniobras partidistas.

c) Alcaldesas, síndicas y regidoras

Si bien las mujeres participan como candidatas para cargos municipales desde 1947, en esta investigación la información se ha trabajado a partir de 1955, con la finalidad de estandarizar el periodo de tiempo presentado. El Cuadro 5 presenta la evolución histórica de las alcaldesas, síndicas y regidoras en Veracruz desde 1955. Vemos así que, en un periodo de casi cincuenta años, se ha pasado de tener una alcaldesa en 1955, a 14 para el periodo 2001-2004.

Estas 14 mujeres, cuyo número se repite como en el trienio 1995-1997 (y que en ese momento constituían el 6.8 % de los entonces 207 municipios), hoy representan apenas el 6.6 por ciento del total de los gobiernos locales en la entidad (210). Ser postulada para estos cargos está condicionado a los vaivenes de la política partidista, y corre los mismos riesgos y está sujeto a los desgastes que toda contienda política implica. Por otra parte, la candidatura femenina tiene el componente de riesgos adicionales que las postulaciones masculinas no tienen, como el hecho de conceder y negociar la composición de su equipo “equilibrándolo” con posiciones otorgadas a los varones para que no se “feminice” el cabildo. Así, debemos reconocer que la lucha por obtener la postulación sigue siendo todavía más difícil para las mujeres.

Además, la desconfianza y las críticas aún prevalecientes en torno a la participación política femenina son sufridas por las mujeres cuando deciden acceder a los espacios públicos de la política institucional. El partido, directa o indirectamente, “las obliga” a adoptar los roles masculinos con los que está acostumbrado a conducirse. Toda vez que el puesto de alcaldesa es más un asunto local para los partidos, las aspirantes deben de saber conciliar a los diferentes grupos de interés en el ámbito municipal. En muchos casos interviene la estructura central de los partidos y, en ciertas situaciones, como en el PRI, el gobernador del estado puede ser el factor determinante para su elección.

Por otra parte, el número de síndicas y regidoras muestra un crecimiento importante. En el caso de las primeras, se pasa de 4 en 1955 (1.9% del total), a 17 en 2001-2004 (8.1% del total); aunque debe notarse el descenso con respecto a los periodos 89-91, 92-94 y 95-97. Al referirnos a las regidoras tenemos un crecimiento bastante significativo, ya que de 20 en 1955 (86.3% del total), se pasa a 93 para el cuatrienio 2001-2004 (14.6% del total). Una vez más, el desequilibrio en la participación de hombres y mujeres se hace evidente en el Cuadro 5. El puesto, como se sabe, es asignado por los partidos políticos y dado que éstos no respetan el orden de la lista que presentan cuando se registran sus planillas, las mujeres que llegan a estos puestos deben mantener excelentes relaciones partidarias si quieren acceder a la posición buscada. Se ha dado el caso de que muchas de ellas pertenecen o están al frente de una serie de organizaciones civiles que han apoyado a los partidos y sólo por esa razón éstos contraen el compromiso de ponerlas en dichos puestos. En última instancia viene siendo un acuerdo entre grupos de poder.

En la actual administración del gobierno del estado de Veracruz, encontramos mujeres que desempeñan o han desempeñado los siguientes cargos: 8 Secretaria General de Gobierno, Presidenta del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Directora General de Asuntos Ecológicos, Secretaria Académica de la Universidad Veracruzana, Directora General del Instituto Veracruzano de Cultura, Directora del DIF, en la Subprocuraduría y en la Subsecretaría de Educación Básica. En síntesis, podemos decir que, desde el momento en que los derechos políticos de las mujeres fueron reconocidos, las mujeres veracruzanas entraron en la arena local a pugnar por el acceso a los cargos de elección popular.

Debe remarcarse el lento pero constante ascenso de las mujeres veracruzanas a cargos de elección popular. Este ascenso es mucho más notorio a partir de 1977, cuando el país experimentó una serie de reformas políticas que, entre otras cosas, abrieron un poco más el camino de la participación política femenina.

2. Alcaldesas en Veracruz. Contextos socioeconómicos de los municipios que gobiernan

En 1986 había en México 69 presidentas municipales, que representaban el 2.9% de los alcaldes del país; en 1989 eran 51 (2.1%) y en 1993 eran 68 (2.8%). Para 1995 encontramos 85 mujeres alcaldesas (3.6%) tres menos que en 1998, que gobernaban sólo 3.6% de los 2,412 municipios mexicanos de ese entonces. Para el año 2000 se registran 85 alcaldesas en el país, lo cual representa el 3.5% del total de municipios.⁹ Sin embargo, muy pocas de las mujeres que han alcanzado una presidencia municipal lo han hecho en ciudades medianas o grandes. Sólo en Toluca, Mérida, Aguascalientes, Ciudad Victoria y Tuxtla Gutiérrez han logrado encabezar el gobierno municipal de la capital del estado; con ello se confirma que es más frecuente que las mujeres lleguen al gobierno de municipios pequeños, sobre todo localizados en el medio rural.

De los 2,430 municipios del país en el año 2002, 81 están encabezados por mujeres, y mientras hay estados que no tienen alcaldesas, Veracruz cuenta con 14 presidentas municipales. En el periodo 1995-1997, solamente 14 de los 210 municipios eran gobernados por mujeres: Alvarado, Jamapa, San Andrés Tenejapan, Manlio Fabio Altamirano, Santiago Tuxtla y Sayula de Alemán (PRI); Tonayán y El Naranjal (PAN); y Lerdo de Tejada (PRD). Esto significa que en nuestro estado la administración pública opera aún hoy en día con un marcado sesgo masculino, hecho que se constata por las pocas mujeres que acceden a puestos de elección popular o se desempeñan como funcionarias publicas.

En Veracruz, como hemos mencionado, de los 210 municipios en que está dividido el estado, 14 son administrados por mujeres, es decir, sólo el 6.6 por ciento del territorio y una población de 277,638 habitantes está a cargo de mandos femeninos (4.0% del total); al igual que sus colegas masculinos, estas mujeres se enfrentan a la diversidad de recursos (naturales, materiales y humanos) con los que están dotados los distintos municipios del estado, lo que puede ser un serio problema para la gestión pública. Esto hace ver que el gobierno local, por ser el ámbito de acción gubernamental más directamente vinculado a los ciudadanos, está sujeto a toda una serie de complejidades a veces difíciles de resolver, toda vez que los reclamos sociales por parte de la población se confrontan con los comúnmente escasos recursos existentes. Varias limitaciones obligan a las alcaldesas a buscar formas innovadoras para tratar de atender las demandas de sus gobernados. La extensión territorial, el volumen, dinámica y dispersión de la población, su educación, el tipo de seguridad social disponible, así como el tipo de actividad económica son, entre otros, elementos que de entrada pueden frenar o estimular el desarrollo municipal.

Las autoras que se han especializado en el tema¹⁰ documentan que cuando una mujer es elegida como alcaldesa, generalmente lo es de municipios pequeños y relativamente pobres, lo que indiscutiblemente repercute en su gestión local. Son relativamente pocos los casos de alcaldesas elegidas en capitales de los estados o en municipios de ciudades medias que disponen de suficientes recursos para cubrir, sino todas, buena parte de las necesidades de la población. Bajo esta perspectiva, resulta por demás relevante conocer la situación socioeconómica que guardan los municipios gobernados por alcaldesas. Así pues, revisaremos brevemente algunos indicadores municipales, que presentan una panorámica general de los 14 ayuntamientos actualmente gobernados por mujeres, en Veracruz.

a) Volumen y densidad de población

Los 14 municipios en conjunto, apenas representan el 4% del total de la población del estado. En el Cuadro 6 se observa que todos ellos son relativamente pequeños, a excepción de Camerino Z. Mendoza y Pueblo Viejo. Los Reyes se destaca por su baja población: 4195 habitantes.

Distribuidos a lo largo y ancho del territorio veracruzano, estos asentamientos no presentan grandes concentraciones urbanas más allá de las cabeceras municipales. Como puede observarse en el Cuadro 7, la densidad de población por km², la superficie disponible, así como su participación territorial en términos del estado, presentan condiciones diversas. Alto Lucero, que posee la mayor extensión territorial, sólo cuenta con 37 habitantes por Km²; en tanto que Huiloapan de Cuauhtémoc con 23.85 km² de superficie, tiene 240 habitantes por km².

Con respecto a la composición territorial de cada municipio en relación con el total de la entidad, todos los municipios, excepto Alto Lucero, ocupan un porcentaje reducido. Es decir, tenemos municipios relativamente pequeños, con diferentes grados de dispersión poblacional, lo que se traduce en una mayor dificultad para atender las necesidades de infraestructura y servicios de la población.

La migración es uno de los aspectos asociados al crecimiento urbano y a los procesos de desarrollo socioeconómico, e influye de manera importante sobre la estructura, dinámica y tamaño de una población determinada. Existe un reconocimiento explícito sobre las

implicaciones, no sólo demográficas, sino políticas, económicas, sociales y culturales, de los movimientos migratorios para los gobiernos nacionales, estatales y locales, que ha dado lugar a replantear tanto los estudios empíricos como las políticas públicas referentes a los procesos migratorios.

El país en lo general, y el estado de Veracruz en particular, parecen reflejar una tendencia migratoria –especialmente hacia los Estados Unidos– que conduce a serias transformaciones, en particular en los ámbitos locales. La entidad veracruzana había sido considerada como una entidad receptora y de atracción de población, dadas sus características naturales y socioeconómicas. En los últimos años, básicamente de 1995 al 2000, llegaron al estado más de 160 mil personas, lo que equivale al 2.6% de la población mayor de 5 años del estado. Los inmigrantes desde otros estados (inmigración interna), provienen principalmente de cinco entidades: el Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Oaxaca y Tamaulipas, de acuerdo con su importancia numérica. Sin embargo, en el mismo periodo salieron del estado para radicar en otras entidades más de 374 mil veracruzanos, es decir, cerca del 6% de la población. Los principales destinos de los emigrantes internos veracruzanos fueron: Tamaulipas, Estado de México, Chihuahua, Distrito Federal y Puebla, que captan en conjunto cerca de 43.6% del total de emigrantes.

Es notorio el incremento en la participación de los estados de la frontera norte (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) como destino de migrantes veracruzanos, que captan más del 40% de los migrantes internos veracruzanos.

Es decir que la esta tendencia de ser un estado receptor se ha revertido y actualmente el estado tiene cerca de 40 municipios expulsores de población. La migración hacia los Estados Unidos de América, representa la mayor parte, sin embargo, su registro se dificulta debido a que en buena medida ésta tiene un carácter de indocumentada. La encuesta anexa al censo de población y vivienda del 2000 ubica al estado de Veracruz como el quinto expulsor de migrantes hacia el vecino país. De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población CONAPO, los principales flujos hacia los Estados Unidos (durante el periodo 1998-2000) tienen como destino Texas, California, Florida y Georgia.

En los últimos años se ha observado que el crecimiento de la población total en el estado de Veracruz, así como en el país, va disminuyendo su velocidad, en buena parte debido a la migración internacional. En cada estado de la República Mexicana encontramos, en mayor o menor medida, distintos tipos de migrantes. Por un lado, existe un flujo de migrantes procedentes de otros países que ingresan al territorio nacional, muchas veces de forma indocumentada, algunos como trabajadores agrícolas estacionales y otros con la finalidad de llegar a un tercer país, los Estados Unidos. Si bien por su importancia numérica este grupo representa sólo el 0.5% de la población nacional, en buena medida este grupo de migrantes cruza el territorio veracruzano para llegar a su destino final.

De acuerdo con la información publicada por el CONAPO, el 18% de los hogares mexicanos participa en el fenómeno migratorio internacional; mientras que las estimaciones del Consejo Estatal de Población (COESPO) indican que el 4% de los hogares veracruzanos tienen algún miembro en algún otro país, principalmente Estados Unidos.

b) Infraestructura

Agua, luz y drenaje son algunas de las principales demandas con las que se enfrentan los ayuntamientos, por ser parte de las necesidades básicas de la población. Aunque cuando en muchos casos no es atribución directa de los municipios atender todas estas demandas, lo cierto es que el reclamo de la población por la carencia de estos servicios alude directamente al gobierno municipal y es a ellos ante quien presentan sus quejas y demandas. En el Cuadro 9 se observan las condiciones que tienen los 14 municipios con respecto a estos servicios.

Los contrastes en la prestación del servicio de agua potable son evidentes, mientras en Alto Lucero se provee de agua entubada a 91% de la población, en Oteapan 86.56% carece de este servicio. La electrificación parece ser uno de los servicios mejor atendidos en estos municipios, aunque un par de ellos (Tecolutla y Huiloapan de Cuauhtémoc) tienen aún 40% de su población sin luz eléctrica. Finalmente, en la disponibilidad de drenaje los datos muestran grandes contrastes, así, mientras en Alto Lucero se dispone de drenaje para un 87% de su población, en Los Reyes, un 95% carece de este servicio.

Resulta evidente que las alcaldesas en Veracruz enfrentan serias dificultades para llevar a cabo con éxito su gestión, sobre todo si además consideramos que la negociación de los recursos suele verse obstaculizada no sólo por ser municipios pequeños y pobres, sino también como posiblemente por su pertenencia partidista. En algunos casos, precisamente el hecho de ser mujeres les ha “facilitado” algunas gestiones o la recepción de apoyos especiales de las autoridades estatales o federales. La discriminación entonces suele ocurrir más bien por su pertenencia política, que por su condición femenina.

c) Analfabetismo y atención médica

El saber leer y escribir es uno de los aspectos más relevantes para conocer el grado de desarrollo de una población. De hecho, el analfabetismo es uno de los indicadores básicos cuando se calculan los índices de marginación. En el Cuadro 10 se encuentra la información al respecto de los 14 municipios de referencia. A nivel estatal, entre las personas mayores de 15 años la tasa de analfabetismo es de 14.85%. El analfabetismo es más frecuente entre la población femenina, pues el 11% del total de la población mayor de 15 años son mujeres que no saben leer ni escribir, mientras que solamente el 7% de los hombres mayores de 15 años son analfabetos. Al contrastar los datos entre los municipios, Los Reyes y Comapa presentan tasas muy arriba del promedio estatal. En general, más del 50% de los municipios de referencia se encuentra abajo del promedio estatal.

Otro de los aspectos relevantes del grado de desarrollo lo constituye el acceso a la atención médica, es decir la posibilidad de ser atendido por el IMSS, ISSSTE, Pemex, o por los servicios de la Secretaría de Salud. En el caso de los 14 municipios gobernados por las alcaldesas, es alarmante observar que los no derechohabientes constituyen el mayor porcentaje de la población (véase Cuadro 11). En los municipios de Comapa, Los Reyes y Zentla más del 90% de su población carece de acceso a unidades de atención médica.

d) Fuerza de trabajo y principales actividades económicas

En lo que se refiere a la actividad económica de los veracruzanos, de los casi cinco millones de habitantes mayores de 12 años, el 52% realiza o realizó alguna actividad económica, siendo catalogados como población económicamente activa por el Censo General de Población y

Vivienda 2000. El restante 48% de la población mayor de 12 años se denomina población económicamente inactiva. De la población económicamente activa (o PEA), la tercera parte son trabajadores agropecuarios, 14% son obreros o artesanos mientras que el 11% se dedica al comercio y el resto de la población está dividido en una amplia gama de actividades. Al hablar de los sectores económicos encontramos que, de la PEA veracruzana, el 55% se dedica al sector terciario, el 27% al primario, el 16% al secundario y del 2% restante no se tiene información.

Como se observa en el Cuadro 12, en la mayoría de los municipios las alcaldesas encuentran que más de mitad de la población son amas de casa y estudiantes, componentes de la denominada población económicamente “inactiva”.

Respecto a la población que está en condiciones de trabajar, como puede verse en el Cuadro 13, predominan las actividades económicas del sector primario, destacándose la agricultura como fuente principal de ocupación. Aunque algunos de estos municipios tienen dentro de su área ciertos enclaves, como es el caso de Alto Lucero, con la Planta de Laguna Verde, o Naranjos Amatlán, con cierto potencial de explotación petrolera, lo cierto es que tales actividades no han sido lo suficientemente fuertes como para convertirse en detonadores del desarrollo municipal.

Los indicadores hasta aquí analizados permiten confirmar que los 14 municipios gobernados por mujeres presentan diversas condiciones socioeconómicas y territoriales. Al revisar los índices de marginación se encuentra que en el año 2000 siete de los municipios eran considerados de marginación muy alta y alta (véase Cuadro 14), lo que indica niveles de pobreza elevados; cuatro presentan una marginación media y sólo tres tienen baja marginación. Al comparar esta situación en el periodo que abarca de 1990 al 2000, se observa que casi todos los municipios mantienen los mismos niveles de marginación y en algunos casos incluso empeoran.

Los municipios actualmente gobernados por mujeres presentan tal diversidad de condiciones socioeconómicas que dificultan su gestión. Ello no significa, por supuesto, que los municipios gobernados por hombres no enfrenten la misma problemática, o quizá incluso estén en peores condiciones que los aquí presentados, ya que el grado de desarrollo municipal es una condición inherente al desarrollo del estado, no a la condición de género. Pero, si a las malas condiciones de los municipios le agregamos el hecho de ser gobernados por una mujer, los problemas que enfrentan estas gestoras pueden ser de mayor complejidad.

¿Qué tipo de liderazgo deben poseer estas mujeres para sacar adelante estas tareas? La gestión municipal, al margen del tamaño del municipio, es una actividad exigente y delicada, ya que está expuesta a la crítica y confrontación ciudadana. Además de las dificultades derivadas del desarrollo interno municipal, las alcaldesas deben enfrentar los problemas de la falta de autonomía de los ayuntamientos en su relación con el gobierno estatal y federal, así como la limitación en sus asignaciones presupuestales.

Adicionalmente, las presidentas municipales deben vencer las barreras que se generan por ser mujeres al frente de un puesto que está diseñado por y para ser desempeñado por hombres. ¿Qué es lo que hace que ellas se mantengan en el poder a pesar de todas las dificultades? Probablemente es la voluntad de servir, la idea del beneficio colectivo, así como el valor de la honestidad y la responsabilidad. En algunos de los testimonios prevalece la lealtad al partido o al pueblo que las eligió y les dio esa oportunidad de servir. Ellas manifiestan que sienten un compromiso muy grande con los ciudadanos que las apoyaron y no quieren defraudarlos. Muchas

de ellas además desean demostrar que las mujeres pueden hacerlo, no sólo conquistar el puesto, sino mantenerse en él y desempeñarlo de la mejor manera posible.

3. Perfiles de las alcaldesas, síndicas y regidoras. Trayectorias políticas y de participación social

Puede decirse que, en general, en su búsqueda de participación política, las mujeres ido superado paulatinamente los obstáculos que la estructura social les presenta, como la doble o triple jornada, menores niveles de educación con respecto a los varones, la desconfianza hacia su capacidad política, la disponibilidad de tiempo para el cargo público, etcétera.

Las 14 mujeres veracruzanas actualmente al frente de un gobierno municipal, accedieron al puesto cuando sus hijos ya eran mayores, o tienen una relación de pareja en la cual el varón se aleja del patrón masculino tradicional y coopera con el cuidado de los hijos. Algunas se auxilian mediante un sistema bien organizado de redes familiares, o cuentan con los recursos económicos para contratar personal que se encargue del cuidado de sus hijos y de las labores domésticas. Ante la disyuntiva entre su trabajo público y un problema familiar o un hijo enfermo, la elección se dirige hacia su mundo privado. Están en grupos de edad entre los 30 a los 60 años, casi todas cuentan con estudios profesionales y antes de ser alcaldesas se desempeñaban en diferentes actividades como maestras, comerciantes, administradoras. La mayor parte son casadas y en varios casos con hijos pequeños.

Algunas de estas mujeres ocupan por primera vez un cargo de elección popular, otras han sido síndicas o regidoras, pero todas coinciden al calificarse de afortunadas por su posición privilegiada para servir a la comunidad. La extracción partidista es bastante plural, aunque sigue presentándose el liderazgo del Partido Revolucionario Institucional, ya que ocho de las alcaldesas pertenecen al mismo, tres al Partido Acción Nacional, dos al Partido de Revolución Democrática y una al Partido Verde Ecologista

Al estar en un cargo que por tradición se ha considerado masculino, las alcaldesas desempeñan su rol en un entorno aún marcado por el dominio de los varones y no es fácil –en gran parte por las condiciones partidistas y de grupos de poder que las hacen llegar al puesto–, contar con colaboradoras y personal femenino en los puestos administrativos del ayuntamiento. La estructura administrativa que actualmente acompaña a estas alcaldesas es marcadamente masculina. Así, de los 14 ayuntamientos sólo cuatro tienen a una mujer como Secretaria, un municipio tiene a una Tesorera y cuatro de ellos a una Oficial Mayor. Por el contrario, en Obras Públicas los 14 puestos son masculinos. Como cabe suponer, el DIF es fundamentalmente una posición femenina, pero en el municipio de Comapa, un varón se hace cargo del dicha institución.

En cuanto a las síndicas y regidoras, dado que estos puestos los determinan los partidos políticos, la situación de la participación femenina es grave. En sólo dos municipios de los 14 existen síndicas (Huilopan de Cuauhtémoc y Moloacan). La participación en las regidurías es igualmente baja, pues sólo Alto Lucero y Oteapan tienen regidoras. En el resto de los municipios, tanto las regidurías como las sindicaturas son de los varones.

Esto demuestra una vez más que la posición de los partidos políticos sobre la apertura democrática hacia la equidad de género queda más en el discurso que en la realidad. Así, aunque las mujeres pueden ejercer un liderazgo serio y comprometido al llegar a puestos de

elección popular –ya sea como alcaldesas, síndicas o regidoras– las prácticas vigentes de un sistema político controlado por varones no permiten una participación realmente equitativa.

4. Experiencias de las mujeres que gobiernan municipios en Veracruz

En sus testimonios, las alcaldesas veracruzanas sostienen que lo importante no es llegar al cargo ni ganar, sino lo que se logra hacer, las tareas y actividades que se desempeñan, en suma, lo que ellas mismas denominaron: “la huella que se deja en el paso por la gestión”.

Por otro lado, destacaron como una etapa importante la de la recapitulación, para evaluar sus acciones y pensar en lo que se hará posteriormente, pues creen que no es posible vivir una experiencia tan plena como lo es el estar al frente de un ayuntamiento, de una regiduría, de una dirección y después simplemente regresar a su actividad anterior. Consideran que es indispensable buscar los medios para dejar una memoria, una reconstrucción de hechos para compartir con otras mujeres. La mayoría coinciden en la necesidad de difundir las experiencias, de manera particular entre otras mujeres.

De las entrevistas realizadas, así como de los testimonios presentados por tres alcaldesas veracruzanas en el Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales, destacamos lo siguientes puntos:

1. El peso que su historia personal, profesional y política juega en las decisiones posteriores.
2. Factores coyunturales como ¿por qué y cómo accedieron al poder?
3. Sus expectativas personales, profesionales y políticas.

Cuando se estudia la participación política femenina, hay una serie de consideraciones que deben hacerse; de manera particular, aquellas que nos permiten analizar diferencialmente esa participación de acuerdo con los siguientes indicadores: sus antecedentes e historia personal, sus condiciones actuales personales y familiares, su clase o adscripción social, el partido político de pertenencia, la duración de su participación, sus características profesionales y de capacitación, sus expectativas, entre otros. Es necesario avanzar en la identificación de variables que apunten hacia la construcción de una metodología que facilite el análisis de la participación política, en este caso, de las mujeres veracruzanas.

Su historia, antecedentes personales, profesionales y políticos

Algunas de las entrevistadas iniciaron su participación desde la juventud, al provenir de hogares en los que se discutía y participaba políticamente; al principio, apoyaban al padre o al hermano y participaban en las campañas electorales. Después esta inquietud las llevó a integrarse a los grupos estudiantiles en la universidad, en la mesa directiva o en los grupos de acción; afirman que desde entonces les gustó trabajar y estar activas en proyectos universitarios. Más tarde continuaron con el apoyo a un familiar, el esposo o los hijos, en campañas y diversas actividades proselitistas. En uno de los casos, cuando el esposo ganó la alcaldía ella asumió la presidencia del DIF y con ese impulso aceptó, más adelante, la postulación a la candidatura como presidenta municipal. Algunas provienen de familias tradicionales, católicas, otras de familias más liberales, tal vez sin una orientación religiosa específica, pero coinciden al afirmar que es en el seno familiar donde nació su interés por la política.

Las condiciones actuales, personales y familiares

En este sentido encontramos una amplia gama, desde quienes se desenvuelven en el seno de una familia nuclear bien estructurada, que cuenta con el apoyo de la pareja y los hijos, y con una organización doméstica que facilita su participación, hasta aquellas que deben buscar redes de apoyo entre otras mujeres y en la familia extensa para desarrollar su actividad política. Existe una asociación directa entre las condiciones materiales concretas, los recursos disponibles y su ejercicio público. El desempeñar tareas en la vida pública requiere una infraestructura privada que se los permita y facilite.

Su clase o adscripción social

La extracción social es muy variada; hay quienes provienen de familias de clase media y alta, también quienes crecieron en un medio popular, e incluso otras de origen humilde, pero cuyo interés por trabajar a favor de su comunidad las colocó en la posición de presidenta municipal.

El Partido político al que pertenecen

Por las condiciones históricas y políticas prevalecientes en el país y en el estado de Veracruz, la adscripción original de la mayor parte de las mujeres que actualmente gobiernan municipios era priísta. Por diversas razones similares a las que explican esta trayectoria en los varones, se suscitan cambios y migraciones de partido, ya sea por ideología, por convicción, por decepción o por conveniencia, pero abandonan el PRI para contender en las elecciones bajo el cobijo de otro partido. Algunas sin militancia previa, pero con la disposición de presentarse y buscar un puesto de elección popular para beneficiar a sus conciudadanos y ciudadanas. Cabe mencionar, además, que no en todas ellas es claro un proyecto político.

La duración de su participación

Este ha sido un factor variable entre las mujeres veracruzanas. Encontramos desde casos de quienes han mantenido una presencia constante en los escenarios políticos desde su juventud, hasta quienes muy recientemente se asoman a descubrir este nuevo mundo de participar en la arena política.

Sus características profesionales y de capacitación

Dadas las características que mencionamos de las mujeres en el estado de Veracruz, no todas las alcaldesas cuentan con una formación profesional, algunas terminaron sus estudios de bachillerato o iniciaron una carrera pero no la concluyeron. Lo que sí es constante en ellas es que no salieron del ámbito doméstico a la participación política. Todas tienen antecedentes de una trayectoria importante de trabajo fuera del hogar. Incluso encontramos casos de alcaldesas con estudios en el extranjero, que dominan varios idiomas, y alguna habla una lengua indígena.

Sus expectativas

De pronto en algunas mujeres surge la duda de si su partido y las ciudadanas aprovecharán sus experiencias de participación política, en el sentido de que pueda darse una continuidad y se fortalezca e incremente la participación política de las mujeres veracruzanas. Coinciden en que es necesario visibilizar las experiencias de quienes acceden al poder, cualquiera que sea el nivel y ámbito en el que se hayan desempeñado, y para ello proponen entre otras acciones: formar redes, crear alianzas, definir una agenda de actividades y cualquier otra forma de rescatar sus vivencias y experiencias. Existe la preocupación por transmitir a otras mujeres los diferentes aspectos de su ejercicio político, de su participación. Pero también hay una toma de conciencia del esfuerzo que ello ha significado; como muy claramente lo expuso una de las entrevistadas: “lo mío es mío y si yo hago un potencial político no se lo entrego a nadie”.

5. Reflexiones finales

Debemos reconocer ampliamente los logros de estas mujeres alcaldesas, ex alcaldesas, síndicas, regidoras, diputadas y senadoras. En particular, en el caso de las alcaldesas, ellas se enfrentan, al igual que sus compañeros alcaldes, al gobierno de municipios con rezagos importantes en el ámbito socioeconómico. Como hemos visto, estos municipios son pequeños, con poblaciones eminentemente agrícolas y presentan carencia de servicios tales como agua, drenaje y atención médica. En conjunto estas características han dado como resultado niveles de marginación altos, lo que nos habla de pobreza y poco desarrollo en estas áreas. Esto por supuesto no es sorprendente si consideramos que poco más del 50% de los municipios veracruzanos tiene altos índices de marginación.

Junto a esta pesada tarea, las alcaldesas, aunque no se han separado por completo de sus roles tradicionales de amas de casa, esposas y madres, han logrado influir y transformar este ámbito privado para hacerse visibles en el ámbito de la participación política, de la vida pública y el ejercicio del poder. La actividad política de estas mujeres, una vez obtenido el puesto, se enfoca al igual que la de sus contrapartes varones, a la búsqueda de bienes y servicios para el beneficio de sus gobernados, sin olvidar por ello las actividades históricamente “femeninas” para las cuales fueron educadas, toda vez que persisten los obstáculos culturales y sociopolíticos para una participación igualitaria.

La reflexión en torno a la escasa participación de la mujer mexicana en la vida pública política amerita en estos momentos de cambio y transición, un análisis más detenido. Prevalece una desigualdad evidente en diversos ámbitos de la sociedad, que obedece a razones históricas y culturales, pero al mismo tiempo hay obstáculos “internos” que debemos reconocer y que se manifiestan en un temor a asumir el poder, en un pudor ante la ambición, un miedo a tomar decisiones en soledad, una timidez ante la posibilidad de la competencia y en la idea de que optar por un puesto de alta responsabilidad implica desatender el rol tradicional de la mujer. Nos parece, siguiendo a la autora antes citada, que si comenzamos a hablar francamente de los obstáculos interiores y exteriores entonces podemos hablar de maneras de superarlos.

Los testimonios de las mujeres cuyo proceso de asomarse a la vida pública alimentó este trabajo confirman el hecho de que hay dificultades más allá de las externas, de las que impone el mundo masculino y el contexto político, y que tienen que ver más bien con esos obstáculos internos que a las mujeres nos cuesta reconocer explícitamente y, sobre todo, vencer para traducirlos en decisiones.

La decisión de salir a la vida pública no fue en todos los casos un acto meditado o calculado, apareció más bien como una opción coyuntural en un momento en que hacían falta candidatos, ya fueran hombres o mujeres. Pero desde luego contribuye ese proceso interno que se había gestado en algunas de ellas y que se manifiesta como una necesidad por encontrarse a sí mismas, por reconocerse como individuos capaces de hacer algo para dejar una huella de su paso por el poder.

Desde quienes empiezan solamente como un apoyo a algún familiar –al hijo, al esposo o compañero– y después lo transforman en una solidaridad ciudadana y se descubren como seres capaces de salir de su casa, de su entorno doméstico y de construir en sus propios términos su ciudadanía; hasta quienes al intuir desde antes que su quehacer es otro, totalmente diferente al que realizaban, han remontado el vuelo solas, independientes, tal vez aún sin un rumbo preciso, pero conscientes de que en ellas se ha operado un cambio que les impide volver a ser esas mujeres pasivas e indiferentes.

¿Hasta dónde hay un rasgo coyuntural en su decisión de participar? También cabría preguntarse hasta dónde, en algunos casos, el intento por desarrollar recursos “masculinos” les hace perder la mira y por lo tanto les impide ejercer acciones femeninas más enérgicas, más decididas, que les permitan modificar realmente el proceso de toma de decisiones, marcando un rumbo diferente para la participación política femenina en Veracruz.

A veces, el hecho de haber llegado a ocupar cargos edilicios y puestos directivos en la gestión municipal no significa que se preocuparan de manera particular por los problemas de las mujeres. No se traduce en una conciencia y solidaridad de género, en parte porque muchas veces son ajenas a la problemática de otras mujeres, porque no se trata solamente de resolver problemas de dotación de servicios, de infraestructura, de organizar eventos artísticos y culturales. Es algo más profundo, que tiene que ver con las necesidades de unas y otras mujeres, con sus respectivas realidades.

Como se ha señalado en otros estudios, pareciera que el obstáculo principal que enfrentamos las mujeres somos las propias mujeres. Las entrevistadas confirman que muchas mujeres no reconocen a las que se distinguen en la vida pública. Hay una especie de “complot”, nos dice Celia Amorós, como si no debiéramos distinguirnos porque somos idénticas, y la que se distingue es como la traidora del grupo. No se trata tampoco de una transformación sólo cuantitativa, ni de que la propuesta de las cuotas en los partidos políticos fructifique; se trata de que cualitativamente la participación femenina contribuya a la formación de una nueva cultura política.

Las mujeres, en ocasiones, después de incorporarse al quehacer político toman distancia. ¿Por qué? Son muchas las razones a las que aluden, pero fundamentalmente se debe a una evaluación que hicieron de su experiencia política, abriendo una gama que incluye a quienes consideran que fueron “defraudadas”, para quienes hubo un desencanto al comparar sus expectativas con lo que realmente pudieron hacer, o les permitieron hacer. Es por ello que consideramos que, en muchos casos, pareciera que se da un proceso de aprendizaje o resocialización en el que las actitudes políticas, en este caso de las ciudadanas, cambian como consecuencia de una evaluación del entorno político y de las propias experiencias participativas.

Esto tal vez sea lo más significativo de nuestros hallazgos, el identificar algunos aspectos que nos permitieron entender la forma en que un grupo de mujeres se incorpora a la participación política

y cómo se acercan al quehacer de la gestión municipal, así como el modo en que estas experiencias de participación modifican o no sus vidas, en algunos casos hacia una mayor entrega y compromiso y en otros, hacia apartarse del quehacer político.

Consideramos que, más allá de repetir lo que todas sabemos: que las mujeres ocupan pocos espacios en la política formal, debemos rescatar sus experiencias, buscar a esas mujeres, que aún son minoría, pero cuyo desempeño en algunos municipios es un claro ejemplo de que poco a poco nos aproximamos a un reconocimiento de su presencia y acciones. Tenemos que acercarnos a las múltiples realidades locales, donde se están abriendo otros espacios para las mujeres, y seguir de cerca a estas figuras cuyas experiencias, aportes y retos son un estímulo para la acción participativa y el pluralismo de género en los espacios institucionales del gobierno local.

Los problemas vinculados con el género deben ser objeto obligado de la agenda del debate político-social, así como es necesario diseñar y poner en marcha políticas públicas renovadoras que apoyen realmente la mayor participación de las mujeres en condiciones de equidad, en los diversos espacios por donde han empezado a abrirse camino. Las políticas públicas afirmativas deben dirigirse a un terreno al que urge prestar especial atención: el de la participación política. Esto es fundamental por el aporte que pueda dar la mujer y por el hecho básico de que uno de los mayores grupos discriminados de la sociedad haga sentir su voz.

Hay que fortalecer y profundizar en la visión colectiva la idea de que el tema es crucial, no sólo para las mujeres sino para la sociedad toda. Los efectos de la discriminación son amplísimos. Siguen aumentando las evidencias que indican que potenciar a la mujer, superando discriminaciones, es una fuente de beneficios excepcionales para la sociedad en su conjunto. El Banco Mundial sugiere una correlación muy especial, señala que:

La mayor igualdad en la participación de mujeres y hombres está asociada con empresas y gobiernos más transparentes y con mejor gobierno. Donde la influencia de las mujeres en la vida pública es mayor, el nivel de corrupción es menor.

El reclamo de equidad tiene en su centro la cuestión de género, como una condición decisiva para lograr un desarrollo económico de rostro humano y de bases firmes. Al mismo tiempo, superar la discriminación de género no es sólo un tema relacionado con el mejor funcionamiento de la economía, sino que es un fin en sí mismo. Se trata de un asunto ético vital. Las postergaciones y sufrimientos que buena parte de la población femenina mundial padece por causa de su género son moralmente intolerables y han durado demasiado tiempo.

Foro: Género, gobernabilidad y agendas locales. PNUD. México.

Notas sobre la gobernabilidad local, la participación de las mujeres y la equidad de género en la agenda de los gobiernos municipales

Alejandra Massolo

La gobernabilidad es un concepto controvertido y multidimensional como el de descentralización. Desde cierto punto de vista, la gobernabilidad se refiere a un conjunto de condiciones del sistema político que hacen de mediación entre la sociedad y el Estado. Y se distinguen tres tipos de gobernabilidad: 1) dictatorial, basada en mecanismos represores de los derechos civiles y humanos, comúnmente ejercida por regímenes militares; 2) autoritaria, cuando operan estructuras corporativas y clientelares, con reglas del juego no escritas (“usos y costumbres” del sistema político), de mando vertical, generalmente ejercida por un partido político hegemónico, sólo capaces de procesar los conflictos siempre y cuando no cuestionen las reglas del juego; 3) democrática, cuya legitimidad surge del mandato de las urnas, existen plenamente vigentes las garantías y libertades cívicas, y se respetan los derechos humanos. La legitimidad es un componente esencial de la gobernabilidad democrática, tiene su fundamento no sólo en la legalidad política y el respeto a los derechos, sino que también depende de la **capacidad, eficacia y rendimiento** de los diversos actores responsables del ejercicio del poder público en los distintos niveles de gobierno y de representación, que logran el consentimiento, apoyo y aceptación de parte de la ciudadanía.

De acuerdo a la propuesta de Joan Prats (IIG), la gobernabilidad democrática no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático, sino a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar retos y oportunidades, por lo cual la gobernabilidad democrática es concebida como una estrategia de construcción de capacidades.

La gobernabilidad democrática **local** está asociada a dos condiciones indispensables: **la autonomía del gobierno local y la participación ciudadana**. La autonomía local comprende los derechos y deberes de los municipios, su ejercicio libre de autogobierno y autoadministración, de manera de contar con las capacidades para dar respuestas apropiadas a la diversidad de demandas sociales y promover el desarrollo local. La participación ciudadana es un atributo de la gobernabilidad democrática y los gobiernos locales, por su proximidad y relación más directa con los asuntos públicos de la vida social cotidiana, suponen la apertura, promoción y la innovación de espacios y canales de participación plural de la ciudadanía. Este supuesto nos se verifica en la mayoría de los municipios de México ni de otros países de América Latina, así como tampoco la autonomía municipal es efectivamente respetada y ejercida, pero ambas condiciones constituyen imperativos y desafíos de la gobernabilidad democrática local que deben asumirse en la agenda política de los gobiernos municipales.

Por razones de género, las mujeres través de su rol de gestoras sociales han contribuido y contribuyen a mantener la gobernabilidad local cotidiana, logrando resolver carencias de bienes y servicios básicos, mediante su tenaz intermediación ante las autoridades locales, las luchas y organizaciones comunitarias que encabezan para sostener la reproducción social, en contextos de pobreza y terribles crisis económicas. Hay que señalar y hacer reconocer que gracias al enorme esfuerzo y desgaste de las mujeres de sectores populares y fracciones de la clase media, las políticas de ajuste y las crisis económicas no han provocado crisis generalizadas de ingobernabilidad en los espacios locales de México y el resto de Latinoamérica. Como especies de “Hércules femeninas” desde la década de 1980 hasta la actualidad, aún parece normal e

inevitable que las mujeres sostengan sobre sus espaldas la gestión social cotidiana que garantiza la gobernabilidad en la sobrevivencia. Esta gobernabilidad como estabilidad del orden local que contiene tal injusticia de género, es indeseable e intolerable.

Por otra parte, también debemos reconocer y reflexionar sobre el hecho de que las mujeres no garantizan el ejercicio de la gobernabilidad democrática desde el gobierno local, cuando ocupan cargos electivos de alcaldesas o regidoras, y cargos directivos en la administración municipal; son los casos de “cacicas” políticas o “lideresas” locales que imponen una gobernabilidad local autoritaria. Bien sabemos que tampoco las mujeres que acceden a cargos electivos y/o administrativos municipales garantizan sensibilidad de género ni políticas públicas de equidad de género.

Sin embargo, también sabemos, y hay que destacar, que la presencia de mujeres en los cargos de alcaldesas, regidoras y funcionarias, resulta positiva para la gestión municipal y la gobernabilidad democrática local, porque demuestran desempeños responsables, comprometidos, eficaces, honestos y sensibles antes situaciones sociales apremiantes y difíciles de la vida cotidiana de la población; conciben de manera más integral el quehacer del gobierno municipal, actúan con decisión y sentido práctico, y no reprimen en el ejercicio de la función pública la expresión de emociones y sentimientos. Asimismo, resultan eficaces integradoras de las mujeres al quehacer municipal, induciendo la participación femenina a través de programas y acciones que canalizan hacia el gobierno local el rol de gestoras sociales de las mujeres.

El Informe de la CEPAL sobre “Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género” (2003), señala que: “La gobernabilidad democrática exige la constitución de nuevos y amplios pactos entre actores sociales diversos, tradicionales y emergentes. El ámbito local puede ser el nivel apropiado para favorecer la participación efectiva de las mujeres en estas alianzas. Esta participación se verá facilitada si se orientan esfuerzos institucionales y recursos para que las mujeres organizadas conozcan los instrumentos de los que disponen y puedan adquirir o movilizar habilidades específicas de gestión de sus derechos a este nivel.” Sin embargo, el nivel local se presenta como el menos abierto y favorable a la participación política formal y al ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres. Ni las políticas de descentralización, ni las reformas municipales, ni la proximidad y revalorización de los gobiernos locales han incidido significativamente en la mayor apertura y mayor acceso de las mujeres a los cargos electivos municipales, sobre todo el de alcaldesa. La baja proporción de mujeres representa una **carencia de pluralidad de género** en los gobiernos municipales no solamente de México, y una grave **inequidad de género** de la democracia local. Por lo tanto, contamos con una gobernabilidad democrática local deficiente y excluyente. Pruebas indudables son los múltiples y frecuentes testimonios de experiencias de hostigamiento, difamación, culpabilización, desvalorización, e intimidación que han debido enfrentar las mujeres durante los procesos electorales y el desempeño de sus cargos.

Los números de la falta de pluralidad de género son contundentes: de los 2 mil 435 municipios que hay en México, el 3.5% , es decir 87 municipios, son gobernados por mujeres, según los datos el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del INAFED, a marzo de 2004; 6% de la población nacional (Censo 2000) estaba gobernada por alcaldesas. Esta proporción de alrededor del 3.5%, más o menos, se ha mantenido inalterable desde hace dos décadas, nunca superando el 4% del total de los municipios. En el último trienio, cuatro capitales de estados han tenido al frente del gobierno local a una mujer: Hermosillo, Sonora; Mérida, Yucatán; Oaxaca

(interina), Oaxaca; y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Actualmente una mujer encabeza el gobierno local de un municipio metropolitano: Naucalpan, estado de México.

En cuanto a los otros cargos en el ayuntamiento, a principios de 2004 había 195 mujeres síndicas; y 3468 regidoras, en todo el país, según información del INAFED.

Un buen gobierno local no puede concebirse insensible a la problemática de género y ajeno a la responsabilidad de implementar políticas que permitan lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Ya sean hombres o mujeres que gobiernan municipios, esto implica crear las condiciones que propicien la **construcción de capacidades de las mujeres como ciudadanas y actores estratégicos** protagonistas de la gobernabilidad democrática local, no exenta de conflictos pero sí más justa en las relaciones de género. Entre las condiciones socio-políticas que se requieren, las experiencias sobresalientes e innovadoras nos enseñan que actúan dos factores claves: **1)** la existencia de un movimiento social y organizaciones de mujeres con perspectiva de género, más capacidad propositiva; **2)** procesos y coyunturas de cambios políticos significativos y trascendentales, que permiten la convergencia de intereses y alianzas en torno a un proyecto de gobierno local alternativo democratizador.

Las políticas públicas institucionalizadas de equidad de género en la agenda de los gobiernos locales, en mucho le deben a las luchas y reclamos que hicieron visibles problemas y necesidades ocultas o ignoradas, a la aportación de conocimientos e informaciones, y a las propuestas de las organizaciones del movimiento social de mujeres. Y hay que reconocer que la experiencia pionera y ejemplo en México, es el caso del Distrito Federal. Las condiciones propicias de la reforma política en el DF - campaña electoral y primera elección del Jefe de Gobierno en 1997, ganando un partido de oposición centro izquierda - vinculó a las ONG de mujeres y sectores feministas con el nuevo proyecto de gobierno de la capital del país. Por un lado, se incorporaron en cargos de gestión personas sensibles y receptivas a la problemática específica de las mujeres – también comprobado en otras ciudades de América Latina que resulta un factor clave facilitador del proceso y que permite establecer alianzas internas -, y por el otro, se comenzó a sentar las bases de la institucionalización de la política de equidad género a través de la elaboración del Programa para la Participación Equitativa de la Mujer (PROMUJER), y en 1998 del Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Distrito Federal (PIOM), concebido como un “instrumento rector de las políticas públicas para la equidad entre los géneros”, que incluyó la participación de las organizaciones civiles de mujeres.

La conversión del PROMUJER en el Instituto de la Mujer del Distrito Federal (INMUJER), en 1999, y la creación del Sistema de Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (SICIAM), con sedes en las 16 delegaciones y cinco áreas de trabajo, completó el diseño de la primera etapa del proceso de institucionalización de la política local de equidad entre los géneros, introduciendo una innovación institucional que implica negociaciones difíciles y complejas de llevar a cabo dentro de la estructura del gobierno local.

El proceso político-institucional continuó avanzando hasta la transformación del INMUJER en Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, por ley de creación del 28 de febrero de 2002, como órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. Los CIAM cambiaron de nombre a Unidades del Instituto en cada delegación, manteniendo las cinco áreas de trabajo.

Lentamente, y hasta discretamente, los ayuntamientos van reconociendo la existencia de la problemática específica de las mujeres y están incluyendo en la agenda municipal de políticas públicas, proyectos e instancias con enfoque de género. Es poco lo que sabemos de los casos existentes y son aún escasas las sistematizaciones y los estudios comparados sobre los casos, pero tenemos algunas pistas que nos indican que se hacen avances y hasta se logran reconocimientos. Por ejemplo, en la convocatoria del 2002 del Premio del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) - que le otorga reconocimiento y difusión a aquellos gobiernos municipales que realizan políticas, estrategias y prácticas innovadoras y creativas en distintas áreas de la gestión municipal – fue seleccionada, entre las 39 experiencias finalistas, la **Coordinación de Atención a las Mujeres del Ayuntamiento Centro**, Tabasco, experiencia pionera única en todo el estado, por su Programa Integral de Atención a la Mujer, con particular dedicación al problema de la violencia intrafamiliar. En la Convocatoria del 2003 fue seleccionada finalista entre los 10 primeros lugares, el programa del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, presidido por una alcaldesa (Ana Rosa Payán), **Centro de Desarrollo Integral y de Atención a la Violencia Familiar (CIAVI) “Casa de la Mujer”**, que tenía como antecedentes la creación de la Regiduría de la Mujer y la Oficina de Atención a la Mujer. El CIAVI “Casa de la Mujer”, es concebido como una acción afirmativa para combatir la violencia familiar con una perspectiva de largo plazo y dentro de la cooperación interinstitucional. Es la instancia operativa del Ayuntamiento para instrumentar políticas públicas que favorezcan la equidad entre hombres y mujeres, y la atención a la violencia familiar y de género.

También a nivel internacional México está comenzando a obtener reconocimiento, así ocurrió en el III Concurso “Acciones afirmativas promotoras de la participación de las mujeres en el poder local”, (2003), que convocan y auspician el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGUALC), UNIFEM-región Andina, UN-HABITAT, y la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (FEMUM-ALC). La Delegación Iztacalco del Distrito Federal, cuya Jefa delegacional era Elena Tapia en ese entonces, obtuvo una Mención Especial por su programa **“Iztacalco. Un gobierno que trabaja para la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres”**.

En términos de la gobernabilidad democrática local, la emergente nueva agenda municipal ampliada, enriquecida y revitalizada por la incorporación de los asuntos de género y el principio de no discriminación - que es la base para la promoción de la igualdad entre los géneros -, representa un importante paso adelante en el sinuoso y azaroso camino hacia la refundación democrática de la institucionalidad municipal en México, sustentada en la pluralidad de género, la inclusión social y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo a la ley aplicable y ante la autoridad competente.