

Respuesta consolidada

El perfil de gestión de las mujeres en los gobiernos locales



Red Internacional de Información sobre Mujeres y Política



www.iKNOWpolitics.org/es

Introducción

Pese a constituir más del 50% de la población mundial, las mujeres siguen sin poder acceder a oportunidades de liderazgo político y recursos en todos los niveles de gobierno. Exigir que las mujeres participen en condiciones de igualdad en los procesos de toma de decisiones no es una simple demanda de justicia o democracia, sino una precondición necesaria para que sus intereses sean tomados en cuenta. Las estructuras de gobierno que no conducen a la igualdad entre hombres y mujeres en términos de participación y de disfrute de los beneficios de las intervenciones estatales no son, por definición, ni inclusivas ni democráticas.

En el 2007, reconociendo que durante el último siglo los avances de las mujeres en el escenario político fueron lentos e inadecuados, cinco organizaciones internacionales se unieron para impulsar colectivamente la participación política de las mujeres e idear una estrategia que potencie los esfuerzos de cada organización para fomentar la igualdad de género en la política. Estas organizaciones son las siguientes:

- La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres)
- El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)
- El Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- La Unión Interparlamentaria (UIP)

La Red Internacional de Información sobre Mujeres y Política <www.iknowpolitics.org/es> es un portal de la web que se sostiene gracias al apoyo conjunto de estas cinco organizaciones fundadoras. El objetivo de la Red es incrementar la participación y efectividad de las mujeres en la vida política, para lo cual utiliza un foro habilitado por la tecnología en el que ofrece acceso a recursos y *experticia* cruciales, estimula el diálogo, y brinda la oportunidad de generar conocimiento y compartir las experiencias de un amplio conjunto de mujeres que intervienen en política.

En solo cuatro años, iKNOW Politics se ha convertido en el sitio web líder en participación política de las mujeres. Sobre la base de una biblioteca de más de 5300 recursos, iKNOW Politics ha captado la experiencia y el conocimiento combinados de sus 92 especialistas globales y de 10.000 miembros de más de 150 países. iKNOW Politics ha documentado y divulgado las lecciones y mejores prácticas de mujeres como votantes, candidatas y legisladoras elegidas.

El documento que se presenta en esta oportunidad es una versión impresa de uno de los productos del conocimiento de iKNOW Politics más frecuentemente citados, basado en los aportes combinados de especialistas y miembros de la Red provenientes de todo el mundo.

Le recomendamos que visite el sitio web de iKNOW Politics para plantear sus propias preguntas, contribuir a los debates en la web, examinar la biblioteca de recursos o leer diversas respuestas consolidadas de especialistas de iKNOW Politics, resúmenes de debates virtuales y entrevistas con líderes. Si desea tomar contacto con un miembro del equipo de iKNOW Politics en la región del mundo en la que viva, por favor diríjase a <connect@iknowpolitics.org>. Por último, queremos informarle que iKNOW Politics está disponible en cuatro idiomas: árabe, español, inglés y francés.

Respuesta consolidada sobre el perfil de gestión de las mujeres en los gobiernos locales

Esta respuesta consolidada se basa en la investigación realizada por el equipo de iKNOW Politics y contribuciones presentadas por las siguientes especialistas de iKNOW Politics: Martha Barriga, miembro del Equipo de Participación Política de las Mujeres del Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW); Alejandra Massolo, consultora en equidad de género y gobiernos locales, investigadora asociada al Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP, A. C.); y María Eugenia Rojas Valverde, gerenta general de la Asociación de Concejalas de Bolivia (Acobol).

Pregunta: ¿Las mujeres que ocupan cargos públicos electos locales tienen un estilo o perfil de trabajo diferente?

Susana Campari, Argentina

Características de las mujeres que ocupan cargos públicos electos locales

En los años recientes, diversos factores, entre ellos la generalización del sistema de cuotas, han llevado a un incremento de la participación femenina en los procesos electorales, particularmente en los escenarios locales. Sin embargo, esto no significa necesariamente que las mujeres hayan tenido más éxito en ser elegidas. Es difícil señalar rasgos de carácter individuales que hagan a algunas mujeres más exitosas que otras. No obstante, hay tendencias y barreras significativas que obligan a las mujeres a modificar su comportamiento de maneras particulares a fin de ser elegidas y reelegidas. Entre estas está la necesidad de que ellas cumplan con demandas y expectativas adicionales, tales como presentarse como buenas esposas y madres, o adherirse a normas sociales, y al mismo tiempo cubrir las definiciones masculinas de rasgos de «liderazgo».

Esta respuesta consolidada se enfocará en las maneras en que el entorno político configura las expectativas sobre el comportamiento de las mujeres en política, a fin de comprender mejor el «estilo de trabajo» de aquellas que ocupan cargos públicos en América Latina.

Datos sobre la viabilidad de que las mujeres sean elegidas en el ámbito local

El incremento en las candidaturas femeninas al Parlamento no se ha reflejado en igual proporción que el acceso a los cargos a nivel municipal. En toda la región latinoamericana, es marcada la diferencia entre el porcentaje de alcaldesas y de parlamentarias. Esto se debe a que el sistema de cuotas garantiza la presencia de mujeres en las listas parlamentarias y de concejalas o regidoras, pero no tiene ningún impacto en el terreno de las alcaldías. Sin dificultad se da el caso de que en una circunscripción electoral todos los candidatos a alcalde sean hombres, y a la vez haya listas de regidores que cumplen con el sistema de cuotas.

Filtros y trampas

Estos resultados tienen directa relación con lo que a veces se denomina «filtros y trampas» de los sistemas electorales en relación con las mujeres.

Para llegar a ser elegida, la mujer que participa en procesos electorales municipales debe pasar por diversos mecanismos de selección —formales e informales— que funcionan como «filtros». No basta ser ciudadana para ser «elegible» ni ser «elegible» para ser «candidata potencial» de un partido, movimiento o agrupación ciudadana. Para cada una de estas fases se requiere mostrar determinadas características de «liderazgo» que están moldeadas de acuerdo con los patrones autoritarios y machistas vigentes en la sociedad. Por otro lado, para llegar a ser candidatas, y más aún para ganar las elecciones, se requiere disponer de recursos materiales y sociales que habitualmente están asociados al poder existente en la sociedad: dinero, redes clientelares, etcétera.

El caso boliviano

En la legislación boliviana, las normas que promueven el parámetro «paritario» se encuentran en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas —que admite el 50% de participación femenina recién a partir del 2004— y no en la Ley de Partidos Políticos, que habla solamente de un 30%. Sin embargo, los resultados están lejos de la paridad, lo que muestra una realidad clara: las mujeres nos vamos quedando en el trayecto que va desde la elegibilidad hasta el acceso a los espacios de poder asignados a través del mecanismo electoral. Las barreras de acceso se presentan desde la captación como ciudadanas elegibles —es decir, como candidatas potenciales al interior de los partidos o movimientos, pasando por su selección efectiva como candidatas— hasta su elección propiamente dicha, con lo cual pasarían a integrarse a la élite política.

Extracto de la *Opinión de especialista remitida* por M. Rojas Valverde (2008).

Los «filtros» son el resultado de barreras estructurales e individuales presentes en el sistema político y en la estructura social; no solo están presentes en los partidos políticos, sino también en las organizaciones sociales, que reproducen patrones discriminatorios informales. Una de las barreras individuales más importantes es la que se deriva de la triple jornada de trabajo que recae sobre las mujeres, particularmente en los sectores populares. Esto lleva a que, en general, la política —incluso la local— sea un ámbito relativamente «poco acogedor» para las mujeres, tal como señala nuestra especialista Alejandra Massolo:

Otra razón por la que las mujeres no se mantienen en sus curules o no aspiran a seguir en su carrera política para alcanzar puestos de mayor jerarquía es que parecen poco dispuestas a abandonar sus responsabilidades familiares y dedicarse en forma exclusiva a desempeñar los largos años de servicio tal como lo requiere el nombramiento para funciones importantes de gobierno. La política se revela entonces como un ámbito poco acogedor de la diferencia de las mujeres. Construido a partir de los modos de ver y ser masculinos, las mujeres rara vez se sienten vinculadas, o por lo menos cómodas, ocupando una curul en su concejo municipal (Massolo 2007: 67).

Las mujeres que logren superar estos «filtros» estarán expuestas a numerosas «trampas» a lo largo de su gestión. La más seria es la relacionada con los estándares de acuerdo con los cuales se juzgará su gestión. Según Alejandra Massolo:

La investigación del Instituto Federal Electoral (IFE), en México, concluyó que la política municipal es más selectiva con las mujeres que con los hombres, son más exigentes los requisitos que tienden a imponerles a ellas, los costos de participar en el ayuntamiento son mayores que los asumidos por los hombres, dominando la «benevolencia androcéntrica» que exige requisitos más altos a las mujeres, no establecidos formalmente (Massolo 2007: 75).

Por un lado, se les exigirá ser más eficientes y honestas que cualquiera de sus contrapartes hombres; por otro, se esperará que tengan comportamientos acordes con el estereotipo de mujer vigente en la sociedad.

Ellas deben demostrar no solo sus capacidades de gestión pública sino sus calidades de buena madre o esposa, o si es soltera, comportamientos acordes con los mandatos sociales para las mujeres (Massolo 2007: 67).

Características y expectativas de las candidatas exitosas

Martha Barriga comenta que la «cercanía» con la comunidad es uno de los rasgos que diferencian la gestión municipal de las mujeres:

Se dice que las mujeres tienden a estar más cerca a sus comunidades y esto contribuye a que desarrollem un tipo de liderazgo diferente del de los hombres. Recientemente, la alcaldesa de San Isidro de Heredia, en Costa Rica, quien fue reelegida con el número más alto de votos, comentaba que parte de su éxito se lo debía a que mantenía un vínculo estrecho con su comunidad (testimonio disponible en <http://www.un-instraw.org/en/proyecto-participacion-politica/general/rutas-de-aprendizaje.html>). En el mismo sentido opinó la alcaldesa de San Juan de la Maguana, en República Dominicana (testimonio disponible en <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/mapa-conceptual/liderazgo-y-mujeres-en-los-gobiernos-1o.html>) (Barriga *Opinión de especialista*, 2008).

La investigación de Alejandra Massolo muestra que las mujeres tienden a tener más éxito cuando la cultura política dominante es participativa, y no autoritaria y centralista:

En esta última [la cultura política participativa], las concejalas, además de tener buenas relaciones con sus compañeros de concejo y sentirse valoradas como mujeres, contaron con la posibilidad de trabajar, tomar parte en las decisiones y eventualmente, dependiendo de los recursos económicos, llevar a la práctica sus propuestas (Massolo 2007: 69).

Sin embargo, aun cuando la cultura política local es acogedora, las mujeres enfrentan límites basados en las expectativas de que serán moralmente superiores que los hombres:

Asociado a los discursos sobre poder y autoridad se encuentra un elemento subjetivo: «Las mujeres pueden hacer mejor las cosas que los hombres». Consideran que pueden transformar la política, aunque las condiciones objetivas les sean adversas. Es el estereotipo que las identifica como moralmente más buenas, virtud por la cual pueden transformar la política, aun cuando objetivamente no cuenten con el poder para lograrlo. Este estereotipo tiene como finalidad establecer los límites socialmente permitidos a las mujeres cuando participan en política (Massolo 2007: 70).

Asimismo, se espera que las funcionarias públicas sean «desinteresadas». Mientras que a las autoridades masculinas se les reclamará eficiencia prescindiendo de los intereses que las motiven, a las mujeres se les exigirá un plus de «desinterés» que resulta de su condición de madres-hermanas-hijas orientadas al «cuidado» gratuito de los demás. Entretanto, la «fragilidad» de las mujeres impide transferirles realmente poder de decisión: este debe quedar siempre en manos masculinas.

En algunos casos, las mujeres han tenido más éxito en situaciones de crisis. Por ejemplo, en Oaxaca, México —según el estudio de Alejandra Massolo—, y en algunas zonas fuertemente afectadas por la violencia política en América Central y en los Andes. En esas condiciones, pareciera que la apelación a los rasgos de «honestidad y desinterés» atribuidos a las mujeres resulta en un mayor prestigio social y político de ellas. Sin embargo, los efectos renovadores del cambio suelen disiparse pronto en la medida en que la lógica de las instituciones sigue siendo predominantemente autoritaria y patriarcal.

A las mujeres les va mejor cuando cuentan con su propia base política de apoyo. De otro modo, los logros que obtengan son fácilmente revertidos. Por un lado, su mera presencia pública genera cambios en la actitud frente a las mujeres en general, modificaciones en la mentalidad prevaleciente. Por otro, la fragilidad de su propia base de apoyo es una seria limitación para su permanencia en los espacios de poder, tal como señala Alejandra Massolo:

Si las mujeres no tienen una base política de mujeres en la cual sostener su presencia en la arena política, se vuelven «títeres» de los políticos varones y de su forma de hacer política. Al obedecer al gobernador en turno, al presidente del partido, al diputado local o al político que las puso en el puesto, por muy bueno que sea su trabajo, al final el capital político que acumulen será para su promotor, no para ellas (Massolo 2007: 74).

Desafíos

El creciente interés en América Latina por los espacios locales como escenarios de renovación democrática es, indudablemente, una ventana de oportunidad para avanzar en el ejercicio de derechos políticos por parte de las mujeres. En muchos casos, este proceso va de la mano con la crisis de los sistemas políticos tradicionales y la búsqueda de nuevas formas de representación.

En este marco, crecen las posibilidades de acceso a cargos públicos locales, a pesar de los filtros y las trampas. A la vez, se perfilan nuevos desafíos.

Los rasgos que habitualmente se identifican como característicos de las mujeres en los cargos públicos son ambiguos en cuanto a su origen y a sus efectos. Por un lado, resultan de una visión estereotipada de la mujer como intrínsecamente desinteresada, dedicada al cuidado de los demás, compasiva y mesurada, ajena a los usos y abusos de la «poliquería». Y es sobre la base de estos rasgos que se juzgará su desempeño en la función pública.

Por otro lado, a la mujer se le exigirá eficacia, al igual o más que a cualquier otra autoridad masculina, para lo cual se supone que sabrá cómo moverse en los intrincados procedimientos de la gestión pública, lo cual implica recurrir a conexiones y estilos propios del

poder tradicional y patriarcal. No hay duda de que para esto no ha sido preparada —no tanto por la vía de la educación formal cuanto de la socialización a la que ha sido sometida desde niña—, por lo que deberá recurrir o a delegar estos procedimientos en manos «masculinas» o a aprender a marchas forzadas los usos y abusos del poder tradicional.

Lo cierto es que ambas demandas colisionarán tarde o temprano. Es esto lo que explica, en buena cuenta, las enormes frustraciones que acumulan las mujeres que incursionan en la política local. Lo que Alejandra Massolo captó en sus entrevistas bien puede explicar esto:

A través de las entrevistas, se encontró que muchas de las mujeres no tenían como objetivo proseguir en sus carreras políticas. Más bien se detectó una resistencia muy profunda a seguir en el campo político por todo lo que encontraron allí, y se identificó una tendencia general a regresar al trabajo comunitario en unos casos, o incluso a la vida privada en otros. Ocupar un cargo en el concejo no es siempre como se pensaba antes de entrar, no solo porque ven limitadas sus expectativas sino también por lo que consideran como politiquería de los hombres, que en su opinión reduce la eficacia de los concejos. Las mujeres frecuentemente se imaginan a sí mismas como ajenas a las prácticas tradicionales de la política local y ello las lleva a desistir de su carrera política y a revalorizar el trabajo comunitario como un ámbito donde las prácticas, real o imaginariamente, son más «honradas» (Massolo 2007: 68).

Superando estereotipos

Aunque las opiniones y experiencias reunidas en esta respuesta consolidada confirman la existencia de múltiples obstáculos para la participación de las mujeres, hay también oportunidades para superarlos, tales como casos exitosos de mujeres que han asegurado sus cargos en la esfera pública utilizando su propio estilo.

Para impedir que las mujeres se desilusionen con respecto a la participación, deben reforzarse estrategias innovadoras, tales como las siguientes:

- Frente a los estereotipos con los que habitualmente se juzga la gestión de las mujeres en los espacios públicos locales, es necesario discernir cuidadosamente cuáles son las «habilidades y destrezas adquiridas en el ámbito privado que darán a las mujeres ciertas características que enriquecerían el ámbito de lo político con una mirada distinta, más solidaria, comunitaria, vital» (Massolo 2007: 68). Sobre esta base, será fundamental identificar y compartir buenas prácticas a fin de que las mujeres demuestren un modelo de gestión alternativa.

- A través de alianzas con organizaciones, movimientos y redes que promueven la democracia participativa local, hay que buscar vincular el acceso de las mujeres a la gestión pública con el impulso a las propuestas y procesos de democracia participativa como alternativos a las viejas y deterioradas formas de gestión autoritaria y centralista.
- Es necesario mantener un diálogo fluido con los promotores de la democracia participativa, para que ellos incluyan una clara perspectiva de género en el análisis y el diseño de nuevas políticas.
- Asimismo, se debe ayudar a las mujeres que accedan a la gestión local a construir una base social propia que garantice su continuidad en el escenario político.

Conclusión

Las mujeres enfrentan todavía filtros y trampas que las excluyen de la política o las obligan a modificar su comportamiento a fin de mantenerse en esta actividad. Pero estas experiencias nos enseñan también que las más exitosas se mantienen cercanas a sus comunidades y cuentan con una fuerte base de apoyo político. La existencia de una cultura política más participativa también las ayuda a conservar sus posiciones en la esfera pública y avanzar. Sin embargo, la clave para un cambio más grande sigue estando en las manos de las propias mujeres.

Lecturas complementarias

ALEGRE, Mariana (coordinadora). *Cronología histórica de alcaldes municipales de Lima desde 1900*. Transparencia, Fondo Ítalo-Peruano, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, Embajada del Reino de los Países Bajos, Canadian International Development Agency. Perú, 2006. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/5645>.

BARRERA BASSOLS, Dalia y Alejandra MASSOLO. *Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales. Memoria*. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/8343>.

BARRERA BASSOLS, Dalia, Alejandra MASSOLO e Irma AGUIRRE. *Guía para la equidad de género en el municipio*. GIMTRAP, 2004. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/4239>.

BARRIGA, Martha. *Opinión de especialista*, 2008. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/8341>.

BONDER, Gloria. *Gobernabilidad y participación política de las mujeres en el ámbito local: Demandas de capacitación*. Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP), FLACSO Argentina, UN-INSTRAW, 2006. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/5190>.

BRITOS, Adela. *La institucionalidad del enfoque de género en el desarrollo local*. Argentina, 2002. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/4214>.

DÍAZ, Marcela (coordinadora). *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Centroamérica*. FLACSO-Chile, UN-INSTRAW/AECID, 2006a. Disponible en <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/productos/investigaciones.html>.

DÍAZ, Marcela (coordinadora). *Diagnóstico en gobernabilidad, género y participación política de las mujeres en el ámbito local: Región Andina*. FLACSO-Chile, UN-INSTRAW/AECID, 2006b. Disponible en <http://www.un-instraw.org/es/proyecto-participacion-politica/productos/investigaciones.html>.

EQUIPO INTERDISCIPLINARIO SOBRE MUJER, TRABAJO Y POBREZA (GIMTRAP). *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. México, 2003. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/4194>.

GALLARDO PAZ, Eliana. *Liderazgo político de las mujeres en el ámbito local. Cuaderno de la participante*. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y UN-INSTRAW. México, 2006. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/8349>.

GUIROUX, Renée, Anne MICHAUD y Sophie DUPIECH. *Una ciudad a la medida de las mujeres. El papel de las municipalidades en el alcance de la igualdad de género*. Federation of Canadian Municipalities and International Center for Municipal Development, 2004. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/4238>.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES). *Guía para iniciar y fortalecer una instancia municipal de las mujeres*. México, 2005. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/4097>.

INTERNATIONAL KNOWLEDGE NETWORK OF WOMEN IN POLITICS (iKNOW POLITICS). *Consolidated Response on Women's Participation in Local Governments*. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/en/node/8547>.

INTERNATIONAL KNOWLEDGE NETWORK OF WOMEN IN POLITICS (iKNOW POLITICS). CÍRCULO DE DEBATE. *Décentralisation et participation politique des femmes*. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/8296>.

INTERNATIONAL KNOWLEDGE NETWORK OF WOMEN IN POLITICS (iKNOW POLITICS). CÍRCULO DE DEBATE. *Descentralización y participación política de las mujeres*. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/8279>.

INTERNATIONAL KNOWLEDGE NETWORK OF WOMEN IN POLITICS (iKNOW POLITICS). CÍRCULO DE DEBATE. *Decentralization and Women's Political Participation*. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/7958>.

INTERNATIONAL KNOWLEDGE NETWORK OF WOMEN IN POLITICS (iKNOW POLITICS). CÍRCULO DE DEBATE. *Mujeres en gobiernos locales*. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/6150>.

MASSOLO, Alejandra. *Opinión de especialista*, 2008. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/8341>.

MASSOLO, Alejandra. *Guía para la formulación y ejecución de políticas municipales dirigidas a mujeres*. Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe. Ecuador, 2003. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/4242>.

MASSOLO, Alejandra. *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. UN-INSTRAW, 2006. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/5231>.

MASSOLO, Alejandra. *Participar es llegar. Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRAW, AECI. 2006. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/4138>.

MASSOLO, Alejandra. *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. UN-INSTRAW, AECI. 2007. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/5228>.

ROJAS VALVERDE, María Eugenia. *Opinión de especialista*, 2008. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/8341>.

VALDÉS, Alejandra (consultora principal). *Agenda desde lo local: descentralización estratégica para el desarrollo de lo local con enfoque de género*. UN-INSTRAW, 2007. Disponible en <http://www.iknowpolitics.org/es/node/5382>.

www.iKNOWpolitics.org/es