

Carlos Rodríguez Wallenius*

Políticas públicas, acción ciudadana y los derechos de las mujeres

El caso de Cunduacán, Tabasco¹

En este trabajo se analizará la experiencia de grupos organizados de mujeres del municipio de Cunduacán, Tabasco, en los años 2004-2007, de la cual resultó un proceso en el que varias mujeres de comunidades rurales impulsaron la defensa de sus derechos y exigieron que hubiera políticas públicas, reglamentos municipales y leyes estatales que las protegieran. Durante dicho proceso se creó una instancia conformada por el gobierno municipal: la Coordinación de Atención a la Mujer. El trabajo de la coordinación y de las mujeres cunduacanas llevó a poner en la agenda local los temas de derechos de la mujer y la equidad de género.

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

Palabras clave: políticas públicas, derechos de la mujer, municipio, acción ciudadana.

Public-Policies, Citizen Action and Women Rights: The Case of Cunduacán, Tabasco

This paper analyzes the experience of organized women groups in the municipality of Cunduacán, Tabasco, México, during the period of 2004 to 2007. This was a process in which some women from rural communities fought to defend their rights and demanded

* Carlos Rodríguez Wallenius, profesor-investigador del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Calzada del Hueso 1100, Col. Villa Quietud, Delegación Coyoacán, 04960, México, D.F. Tel. 5483 7000 ext. 3485. Correo-e: carlosrow@gmail.com.

¹ Artículo recibido el 23 de octubre de 2007 y aceptado el 25 de febrero de 2008.

public policy, municipal regulations and state laws that protect them. During that process, municipal government created the Care for Women Coordination. The activities of the Coordination and women groups put the local agenda in items of women's rights and gender equity.

With these references, we discussing about citizen action in the construction of public policies, with two relevant elements in this experience: Requiring a political openness of a local government product of alternating partisan, as well as the press for change of persons and communities involved. The other element was that in an effective way to solve a social problem, the government structure and its policies must be adapted to the social demands. The Care for Women Coordination is an example of transversely attention of women problems based on participation of them

Keywords: public policy, women rights, municipalities, citizen action.

INTRODUCCIÓN

Las experiencias de articulación entre gobiernos locales y grupos sociales en la construcción de políticas gubernamentales han sido materia de reflexión para varios autores (Ziccardi, 1995; Bolos, 2003; Bazdresch, 2003). El caso de Cunduacán en el estado de Tabasco que ahora presentamos² nos permite hacer un análisis desde una perspectiva diferente, pues pone el acento en los impactos de la acción ciudadana en la construcción de políticas públicas municipales y en la necesaria adecuación de la institución gubernamental para atender una serie de problemáticas relevantes de la agenda social.

De esta experiencia podemos ubicar dos momentos en la incidencia de la acción ciudadana. El primero coincide con el gobierno del primer ayuntamiento de alternancia en el municipio de Cunduacán, en el periodo 2004-2006 y donde se muestra un proceso que vivieron varias mujeres de las comunidades del municipio, en el que conocieron sus derechos, organizaron proyectos productivos y exigieron que hubiera reglamentos muni-

² Los insumos de este trabajo tienen como referente el proceso de sistematización de la Coordinación de Atención a la Mujer y del gobierno municipal del periodo 2004-2006 realizado por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", AC.

cipales y leyes estatales que las protegieran y apoyaran; durante todo este periodo estuvo participando de manera activa una instancia creada por el gobierno municipal: la Coordinación de Atención a la Mujer.

El trabajo de la coordinación y de las mujeres cunduacanas las llevó a ser merecedoras de un premio nacional,³ lo que propició la visita de expertos, funcionarios y organizaciones de México y de otros países interesados en materia de equidad de género y derechos de la mujer.

Además, la acción de las mujeres logró que se incluyeran cambios en la Reglamentación Municipal de Cunduacán para que se promoviera la equidad de género. También incidió en las leyes estatales al aprobarse cambios en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, para que se creara la Dirección de Atención a la Mujer en todos los ayuntamientos de ese estado.

El segundo momento se produce con la finalización de la gestión perredista y cuando el PRI nuevamente llega al gobierno municipal para el periodo 2007-2009. Como es una constante en la cultura política de nuestro país (Jiménez y Rodríguez, 2005) el gobierno cambió programas y personal e impulsó nuevas relaciones de poder con los grupos de mujeres en las comunidades. Sin embargo, el gobierno local priísta ha tenido que enfrentar la respuesta de las mujeres organizadas, con el sustento del Bando de Policía y Gobierno, así como las modificaciones de ley logradas un año antes, que no sólo han exigido el cumplimiento de sus derechos, sino también que incorporen sus demandas en los programas y presupuestos municipales.

Para explicar este proceso es importante recordar el principio de proximidad de los municipios al que alude Borja (2003), el que permite a los grupos sociales exigir directamente a los gobiernos locales por ser la instancia de representación más cercana a la población. En este sentido la acción

³ Premio Gobierno y Gestión Local del año 2005, que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Fundación Ford.

organizada de los ciudadanos puede incidir con mayor impacto en el comportamiento de la institución municipal.

La acción ciudadana se inscribe dentro del amplio concepto de acción colectiva como lo propone Melucci (1999), con la particularidad que usaremos para este trabajo el término de acción ciudadana acotándola al conjunto de interacciones de distintos actores locales en la exigencia y ejercicio de sus derechos expresados en el marco jurídico, para lo cual los actores sociales establecen relaciones de negociación y/o conflicto con el gobierno en sus diferentes ámbitos.

En este sentido, es importante hacer una diferenciación con dos conceptos cercanos a la acción ciudadana y que son comúnmente usados en el análisis de experiencias locales, nos referimos a la participación ciudadana y la acción pública.

El concepto de participación ciudadana ha tenido una amplia variedad de enfoques, los más instrumentales lo colocan como las acciones que ciudadanos realizan como contraparte de la acción gubernamental (Kliksberg, 2000). A este enfoque se le han realizado varias críticas (Bolos, 2003; Álvarez y Castro, 2000). En todo caso, posiciones más constructivistas como Cunill (1991) conciben la participación como la acción ciudadana en las actividades públicas en el campo del ejercicio de sus derechos, lo que da un sentido más pleno a la idea de la ciudadanía activa, que no está acotada a los procesos electorales o de legitimación de la acción gubernamental, sino en el ejercicio de las prácticas democráticas que se expresa en la toma de decisiones en el terreno de lo público, como también lo propone Pontual (2002).

Teniendo como referencia esta última perspectiva, la acción ciudadana resulta un concepto más amplio, pues incluye también las relaciones de conflicto y disputa social que no se incorporan en las definiciones de participación ciudadana.

Por otro lado, en los últimos años ha tomado relevancia en los estudios sobre gestión local, el término de acción pública, el cual se refiere a un enfoque analítico que integra dos componentes de la acción colectiva: la acción

gubernamental y la acción de los grupos sociales. Para Thoerig (1997, 28-29) la acción pública es el proceso de delimitación de problemas colectivos por una sociedad, algunos de esos problemas se pueden delegar para su solución a agencias gubernamentales. En este sentido Cabrero insiste que el enfoque de la acción pública entiende a los actores estatales y a la sociedad civil, “no como una dicotomía, sino como un continuo” (Cabrero, 2005, 19).

Sin embargo, en nuestro criterio esta perspectiva adolece de debilidades conceptuales importantes, pues ni la acción de los grupos sociales es homogénea ni el comportamiento de la estructura gubernamental lo es; hay en cada uno de estos campos una variedad de grupos que tienen proyectos e intereses específicos, muchas veces contrapuestos, que hace que grupos sociales puedan ejercer dominio sobre ciertas entidades de gobierno, mientras otros grupos de la sociedad se oponen y resisten, en una confrontación continua que hace dinámica a la vida social.

Esto último es evidente en el ámbito municipal, donde la estructura gubernamental es renovada cada tres años y dicho cambio expresa, en parte, las correlaciones de fuerza y alianza coyuntural entre los actores y grupos sociales. No hay una continuidad en la relación Estado-sociedad, sino una permanente fluctuación y conflicto.

Por ello, poner énfasis en la acción ciudadana puede mostrarnos la diversidad de grupos e intereses al interior de la sociedad y de éstos con el gobierno. Además pone en relieve las articulaciones y conflictos de los grupos sociales ante los actores gubernamentales en el eje del ejercicio de sus derechos.

El grupo social al que se hará referencia en este trabajo es el de los colectivos de mujeres y liderazgos femeninos de comunidades rurales del municipio de Cunduacán, cuyo vínculo inicial se da a partir de demandas y propuestas específicas en torno a sus derechos como mujeres, y las cuales han tenido como interlocutor al gobierno municipal

Esta serie de demandas con base en los derechos de la mujer, que plantearon los grupos comunitarios, fueron propuestas y negociadas con el gobierno municipal, en particular con la Coordinación de Atención a la Mu-

jer, que sirvió de intermediaria al interior de la estructura gubernamental. Con esta negociación se tuvieron elementos para la elaboración de una política pública municipal, que le dio legitimidad al nuevo gobierno local.

Aquí nos referimos a la política pública municipal en su sentido amplio como lo propone Contreras (2005, 6), es decir como un proceso de gobierno para la construcción de estrategias que orientan su actuación en problemas públicos, que requiere la participación de diversos actores sociales y de mecanismos de negociación.

CUNDUACÁN: GOBIERNO DE ALTERNANCIA Y NUEVAS ACTORAS SOCIALES

El municipio de Cunduacán se ubica en la región Chontalpa al centro poniente del estado de Tabasco.⁴ Es un importante productor de cacao, plátano, papaya, caña de azúcar, mango y maíz.

El último conteo de población del INEGI (2005) señala que el municipio tiene 112,036 habitantes⁵ y cerca de la mitad habitan en su cabecera municipal. Del total de población 50.5 por ciento son mujeres y 49.5 por ciento son hombres. Cunduacán tiene un grado de marginación medio (Conapo, 2006) lo que lo coloca en el 6º lugar de marginación de los diecisiete municipios que tiene el estado.

Posee una extensión territorial de 426.78 km² que corresponde a 1.73 por ciento del estado de Tabasco. Su división territorial está conformada por la cabecera municipal, nueve poblados, 65 ejidos, 13 colonias y 35 rancherías. En el municipio existen diez centros integradores en donde se desarrollan las principales actividades económicas y sociales.

En las elecciones locales del 2003, por primera vez en este municipio, la mayoría de la población votó por la alternancia política, con el candida-

⁴ Colinda con los municipios de Comalcalco, Jalpa de Méndez, Centro, Nacajuca y Cárdenas.

⁵ Representa 5.5 por ciento del total de la población del estado de Tabasco.

to postulado por el PRD, César Burelo el cual ganó con un amplio margen frente al PRI (23,674 votos contra 15,471).

El triunfo se explica por varias razones, Contreras *et al.* (2006, 45) señalan las siguientes: por el hartazgo por parte de la población debido al deterioro en la calidad de vida, producto del incremento de la pobreza y la falta de oportunidades, lo cual provocó un desencanto hacia la clase política tradicional. Así como una propuesta que priorizaba la atención a los grupos excluidos, entre ellos a las mujeres.

Parte importante de los votos que tuvo el PRD fueron otorgados por mujeres. Massolo *et al.* (2005) explican el voto femenino en Cunduacán por la convocatoria que como candidato le hizo a las mujeres, “no como beneficiarias pasivas sino como participantes de los programas prometidos en la campaña electoral” (Massolo *et al.* 2005, 34).

En el municipio existía una tradición previa de organización de grupos de mujeres. Una de las vertientes es la relacionada con los Comités Eclesiales de Base (CEB) de la parroquia de Plátano y Cacao, una de las comunidades del municipio. Los sacerdotes jesuitas desarrollaron una propuesta organizativa y educativa a partir de la teología de liberación. Otra vertiente ha sido el trabajo que habían realizado, con grupos de mujeres en la región, organismos civiles de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos de Tabasco (Codehutab) y el Comité de Derechos Humanos de Comalcalco (Codehuco). En años recientes estos grupos de mujeres se convirtieron en referentes organizativos, gestoras de comunidades y promotoras del voto, sobre todo del PRD. Esto les permitió adquirir, con la llegada del nuevo gobierno, una importancia que antes se les había negado.

De esta manera, este proceso pondrá en vinculación a un gobierno de alternancia con un grupo de ciudadanas de varias comunidades del municipio con cierta tradición organizativa.

Desde el inicio de la nueva administración municipal, en enero del 2004, el sello de gobierno se caracterizó por una doble línea de trabajo, priorizar los problemas sociales, por una parte, y orientar la acción gubernamental hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad, por otra.

Estas líneas pusieron en relevancia la atención a las mujeres como un tema prioritario, por la situación de violencia intrafamiliar, exclusión y falta de cumplimiento de sus derechos, así como por la ausencia de alternativas económicas y productivas (Contreras *et al.*, 2006, 57).

Estas apuestas se reflejan en la prioridad que tuvo la política social y se expresaron en las políticas públicas que se plantearon en el Plan de Desarrollo Municipal (ayuntamiento de Cunduacán, 2004a, 31-35).

Las políticas públicas en materia social se impulsaron mediante dos tipos de programas, los de asistencia social y los de construcción de capacidades. Respecto a los primeros, éstos fueron operados por varias dependencias del municipio, resaltando el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) municipal⁶ y la Coordinación de Atención a la Mujer.

La otra vertiente de la política social, tiene que ver con la construcción de capacidades de los grupos sociales. Esta apuesta se desarrolló con mayor énfasis en la Coordinación de Atención a la Mujer y la Dirección de Fomento Económico. En particular con las mujeres, el trabajo se centró en la formación de promotoras comunitarias y la capacitación en aspectos organizativos y técnicos.

De esta manera, el impulso de una política social hacia las mujeres por parte del gobierno municipal implicó la creación de una instancia específica con atribuciones propias: la Coordinación de Atención de la Mujer. La CAM tiene su referente en la primera coordinación que se creó en el estado de Tabasco, en el municipio de Centro (Villahermosa) durante el periodo 2001-2003. Esto expresa, como indican Massolo *et al.* (2005, 34), “un hecho poco frecuente que contribuye a entender el perfil del gobierno local como promotor de los derechos de las mujeres”, pues el presidente municipal electo se interesó en la experiencia del municipio de Centro, sin importarle la filiación política del mismo y acudió a informarse.

⁶ El DIF operó los programas de asistencia orientados a los grupos vulnerables como adultos mayores, desayunos escolares y personas con capacidades diferentes.

Cabe hacer la acotación de que las experiencias tabasqueñas son parte de una primera generación de espacios municipales destinados a atender las problemáticas de la mujer y que tratan de superar las tareas que tradicionalmente tenía el DIF municipal desde su creación en 1977 como instancia de asistencia social y atención a la familia (Torres y Herrasti, 1998), pero que no había asumido el tema de equidad de género y defensa de los derechos de la mujer en sus programas y acciones. Esta situación coincide con el planteamiento de una agenda social más compleja que hacen algunos gobiernos municipales hacia finales de la década de 1990, debido a una acción ciudadana más exigente por parte de la población, en particular de los grupos de mujeres. De esta manera, se fueron creando en diferentes partes del país instancias de atención de la mujer,⁷ utilizando para ello dos vías: una es mediante los propios ayuntamientos a partir de Bandos de Policía y Buen Gobierno.⁸ La otra forma es por la promulgación de leyes estatales sobre la materia,⁹ que promueven la creación en los municipios de institutos o direcciones de atención a la mujer (Massolo, 2006, 35-37).

Así, en la primera sesión del cabildo del ayuntamiento de Cunduacán en enero del 2004, se acordó la creación de la Coordinación de Atención a la Mujer. Debido a su reciente formación como instancia de gobierno, tuvo que ganarse su legitimidad no sólo ante las comunidades, sino también al interior de la administración municipal. De forma adicional se constituyó la Comisión de Equidad de Género encabezada por una regidora.¹⁰

La CAM tuvo como responsabilidad inicial vincularse a las necesidades urgentes de las mujeres en el municipio, como la atención legal y psicoló-

⁷ En el 2005 había 620 organismos municipales de las mujeres censados por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), aunque sólo 17 trabajaban de forma efectiva (Barrera, 2006).

⁸ Ejemplos de este proceso son el Instituto Municipal de la Mujer Ixtepecana en Oaxaca y el Instituto Municipal de las Mujeres en Guadalajara, entre otros más.

⁹ Son los casos de la Ley del Instituto Coahuilense de las Mujeres del 2002 que apoya la creación de instancias municipales o la Ley del Instituto de las Mujeres Zacatecanas del 2007 que impulsa la formación de institutos municipales.

¹⁰ El cabildo de Cunduacán en el periodo 2004-2006 estaba conformado por dos mujeres regidoras y once hombres regidores. En la administración municipal eran mujeres las que estaban a cargo de la Dirección de Finanzas, Fomento Económico, Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana.

gica a las víctimas de violencia, así como una política de fomento que promoviera la organización productiva (ayuntamiento de Cuenduacán, 2004b, 11). Para llevar a cabo estas tareas se formaron tres áreas: educación y promoción social, jurídica y psicológica.

Adicional a las tareas iniciales y su estructura, el equipo de la coordinación se planteó retomar las problemáticas y demandas de las mujeres cuenducanas. Para ello realizó, en colaboración con organizaciones civiles,¹¹ un diagnóstico sobre la situación de las mujeres.¹² El análisis de la realidad de las mujeres puso en evidencia, por un lado, las brechas que existen entre los géneros, y la necesidad manifiesta de las mujeres por ser escuchadas en sus demandas, necesidades y propuestas (Aguirre *et al.*, 2005, 98).

Asimismo, los resultados del diagnóstico mostraron como problemáticas fundamentales las siguientes: 63 por ciento de las mujeres desconocían sus derechos como mujeres. En particular, era grave la situación de violencia intrafamiliar que sufría 57 por ciento de las mujeres por sus parejas. Lo anterior se añadía a la falta de alternativas económicas de las mujeres adultas para desarrollarse y tener autosuficiencia económica, a pesar de que 18 por ciento contribuye al ingreso de sus familias. Ello es importante en la medida que un número creciente de mujeres (8%) se reconocía como jefa de familia y era el sustento principal de sus hogares, con un ingreso promedio de 1½ salarios mínimos mensuales (ayuntamiento de Cuenduacán, 2004b, 50-59).

De esta manera, el proceso de diagnóstico no sólo le sirvió a la CAM para que orientara su trabajo con base en una amplia gama de propuestas frente a las problemáticas identificadas por las propias mujeres, sino que tuvo otro efecto importante, pues permitió el contacto y articulación con grupos de

¹¹ Una característica de este proceso fue el involucramiento de organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (Cesem), el Grupo Interdisciplinario Mujer, Trabajo y Pobreza (Gimtrap) y el Centro de Alternativas Comunitarias y Género "China Herrasti" (Cacyg).

¹² Elaborado en el 2004 bajo la metodología de autodiagnósticos participativos comunitarios en cuatro centros integradores y con el respaldo de cuestionarios estructurados aplicados a 230 mujeres de 55 comunidades.

mujeres que habían tenido una trayectoria de formación y gestión en sus comunidades y que tradicionalmente habían sido desdeñadas por el poder público. Esto abrió desde el inicio de la gestión de la CAM la posibilidad de trabajar con ocho colectivos que tenían propuestas de proyectos y, además, vincularse a una serie de liderazgos femeninos en las localidades del municipio.

AGENDA DE LOS DERECHOS DE LA MUJER Y POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES

La confluencia de intereses entre la CAM y los grupos de mujeres de comunidades del municipio con demandas y problemáticas sin resolver, pusieron en relevancia la agenda de los derechos de las mujeres¹³ dentro de la agenda pública.

Por parte de la esfera gubernamental, esto se pudo lograr debido a los antecedentes y trayectoria de las autoridades electas, así como a la composición del equipo de gobierno, lo cual fue determinante en la apertura y sensibilidad hacia la problemática de las mujeres y sus derechos (Massolo *et al.*, 2005, 44). Como otros gobiernos locales producto de la alternancia, el de Cunduacán se nutrió de funcionarios que provenían de la lucha social y ciudadana, lo que facilitó que la agenda de los derechos de la mujer se instalara como componente de las políticas gubernamentales, como menciona Guillermina Cruz, responsable de la CAM durante el 2005 y 2006:

...quienes tuvimos la oportunidad de participar en la Coordinación de Cunduacán, veníamos de una experiencia ya concreta, no sólo en atención a las

¹³ Nos referimos a los derechos individuales y colectivos que protegen a la mujer y que promueven la equidad de género expresados en varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres; de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

mujeres sino también en la defensa de los derechos humanos, que nos proporcionó herramientas para ampliar nuestra visión de por dónde se tenía que hacer el trabajo con las mujeres. En principio era rebasar esta visión asistencial y plantearse más la construcción de ciudadanía con mujeres (2006).

Pero esta tarea no resultaba fácil ante una ciudadanía tantas veces excluida y recelosa del quehacer gubernamental. Enoé Juárez de la coordinación menciona: “cuando llegábamos a las comunidades; al principio no nos creían, nos decían como que sí, pero al mismo tiempo nos preguntaban hasta dónde van a poder” (2006).

Parte importante de la acción ciudadana de las mujeres se expresaba en las demandas relacionadas con el derecho a tener alternativas económicas que les permitieran mejorar su gasto familiar, sobre todo en actividades no tradicionales, que implicaran modificar las relaciones de dominación de la mujer frente al hombre.

Esto puso en el debate entre los grupos y la coordinación el tema de la doble jornada para las mujeres. En este sentido Guillermina Cruz menciona uno de los aprendizajes conjuntos de esta discusión:

...los procesos son de largo plazo, las mujeres irán haciendo con sus propios entornos familiares los cambios. La distribución del trabajo doméstico no se da de la noche a la mañana, pero sí hay indicios de que se han podido involucrar en otro tipo de espacios (2006).

Otra enseñanza se refiere al manejo de los conflictos entre los grupos y la coordinación. Éstos se dieron por varias razones, pero una fuente importante se centra en el reducido presupuesto destinado por el ayuntamiento para proyectos productivos. Además había recursos de origen estatal y federal que estaban “etiquetados” para ciertas actividades como crianza de pollos y que no se ajustaban a las necesidades de las comunidades. Ambas situaciones generaban fricciones al interior de los grupos ante la imposibilidad de realizar los proyectos inicialmente planteados (Contreras *et al.*,

2006, 73). Ello implicó para los colectivos y la coordinación llevar a cabo una serie de espacios de discusión, que incluían mecanismos de negociación y de toma de decisiones para darle viabilidad a las propuestas productivas.

Las actividades de difusión y promoción de la CAM, así como las demandas de los grupos comunitarios en torno a los derechos de las mujeres, hicieron que se ampliara el conocimiento del tema y que se pusieran en contacto personas de las comunidades con los colectivos, de esta manera se organizaron y gestionaron nuevos proyectos, por ejemplo Magali Pérez de Cucuyulapa dice: “Yo entré al proyecto porque tenía problemas con mi esposo, pero eso me hizo tomar las riendas de mi vida” (2006).

Uno de los problemas importantes que se detectaron entre las mujeres era el desconocimiento de sus derechos. Para enfrentar esta situación la CAM planteó la capacitación de un grupo de promotoras para que difundieran en sus comunidades los derechos de la mujer y pudieran combatir las inequidades entre géneros.

Para ello, se impulsó la formación de promotoras comunitarias. Este proceso se basaba en una concepción de educación que reconoce que las mujeres tienen la capacidad de tomar sus propias decisiones y cambiar su condición, lo que implicó un trabajo educativo con perspectiva de género que hiciera patente el reconocimiento de que tanto mujeres como hombres han sido parte de un proceso de formación y educación basada en los roles atribuidos al sexo (Massolo *et al.*, 2005, 16).

La estrategia educativa impulsada por la coordinación trató de incidir en las comunidades más alejadas de la cabecera municipal, que eran las que tenían mayores índices de marginación social y de exclusión de género (Ayuntamiento de Cunduacán, 2004b). Para ello, impulsó la formación de promotoras en esas localidades¹⁴ con el fin de fortalecer sus capacidades de gestión y liderazgo (Contreras *et al.*, 2006, 75). Un ejemplo de los impactos de este proceso lo explica Ángela Díaz, promotora comunitaria:

¹⁴ En este proceso se capacitaron a cincuenta y cinco promotoras comunitarias de ocho de los diez centros existentes en el municipio.

Cuando yo recibí el taller de equidad de género, aprendí a valorarme como mujer y como ciudadana; a saber cuáles eran mis derechos y transmitir esa seguridad a mis compañeras, a las mujeres de mi comunidad que siempre estábamos ahí esclavizadas por el machismo del hombre, pero hoy sabemos que podemos participar, que valemos sin la necesidad de tener un estudio, que valemos como personas (2006).

Los resultados de las acciones del CAM y la participación de las mujeres, sobre todo de las comunidades, ayudaron a poner como elemento central de la discusión pública la necesidad de difusión de derechos de la mujer. De igual manera, las implicaciones que tuvieron algunos programas (como el de proyectos productivos) en el reconocimiento de las condiciones de género posibilitaron en este periodo el conocimiento de los derechos de la mujer y fortalecieron las capacidades de participación, organización y toma de decisiones (Zapata, 2006, 35-36).

LA ACCIÓN CIUDADANA DE LAS MUJERES EN CUNDUACÁN

El trabajo de los grupos de mujeres que llegaban a diez colectivos en el 2006, junto con la formación de promotoras (unas cincuenta para esas fechas), dieron mayor visibilidad al liderazgo de las mujeres en sus comunidades, y por ende, incrementaron su capacidad de intermediación y gestión.

Las experiencias de los colectivos empezaron a compartirse en otras comunidades, por lo que la organización de nuevos grupos que demandaba más apoyos para proyectos y un mayor presupuesto para las mujeres empezó a hacer crisis en el gobierno municipal. Carmen Bautista, responsable de los proyectos productivos de la coordinación habla de la imposibilidad de apoyar a más grupos “por el poco presupuesto destinado por el ayuntamiento” (Contreras *et al.*, 2006, 73).

Ante ello, una alternativa de financiamiento que echan a andar los grupos de mujeres (y la cual retoma experiencias previas, impulsadas por la Iglesia en la región) es la formación de cajas de ahorro que les permitieron acumular recursos mediante varias estrategias (rifas, tandas, bailes, venta de utensilios). La finalidad de esos recursos era aplicarlos en el proyecto que inicialmente las unía. Los resultados de estas acciones ciudadanas permitieron la formación de cinco cajas de ahorro, que rápidamente incrementaron su capital y también su independencia frente al municipio.

No obstante, también surgieron varios problemas al modificarse las relaciones de poder al interior de las localidades. Uno de los conflictos fue con los delegados municipales, que son autoridades auxiliares de las comunidades y en su mayoría hombres. Los delegados son tradicionalmente los encargados de hacer distintas gestiones ante el gobierno municipal, pero al tener la población una alternativa en la intermediación y gestión con los grupos de la coordinación debilitaron la figura de la autoridad auxiliar. Ello provocó que fuera bloqueado el trabajo de las promotoras en varias localidades por parte de los delegados.

También los partidos políticos se sintieron afectados en sus intereses, en particular los comités de base del PRI y del PRD, de los que se había excluido la representación femenil en los puestos directivos. Ahora tenían que enfrentar el protagonismo y legitimidad de las promotoras comunitarias. Esto se hizo más evidente con la efervescencia preelectoral de los comicios federal y estatal en el 2006, en donde resultó insoslayable para ambos partidos la necesidad de incorporar a los liderazgos comunitarios, aunque implicara incluir a mujeres en precandidaturas y puestos partidistas.

En este contexto, las promotoras comunitarias y las responsables de proyectos retoman una iniciativa de la CAM, en el sentido de impulsar un espacio de análisis y difusión de la problemática de la mujer en Cunduacán. Después de varias discusiones, se acordó realizar la Convención Municipal de Mujeres de Cunduacán, como un espacio de debate encaminado a fortalecer la presencia y la incidencia en espacios públicos de las

mujeres con el propósito de formular una agenda desde las ciudadanas para incidir en las políticas municipales (Zapata, 2006, 35).

La convención se llevó a cabo en abril del 2006 y asistieron promotoras y representantes de proyectos de quince comunidades, jóvenes participantes de organizaciones de la sociedad civil, así como delegadas municipales. Entre los resultados¹⁵ que sobresalen está la “Declaración de las mujeres del municipio de Cunduacán, Tabasco” de la cual resaltamos dos acuerdos, por las implicaciones que se verán más adelante (Convención de Mujeres de Cunduacán, 2006, 8):

- Incluir en el Bando de Policía y Gobierno la creación de un espacio de atención y protección para las mujeres.
- Realizar una campaña a favor de la aprobación por el Congreso del estado de una iniciativa que reforme artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, para incorporar espacios de promoción de la equidad de género y los derechos de la mujer en todos los ayuntamientos del estado.

La importancia de la convención es que fue el primer esfuerzo amplio de coordinación de los grupos de mujeres en el municipio. Para llevar a cabo los acuerdos logrados se impulsaron dos comisiones, una para la entrega del documento y las propuestas de la convención a los diferentes candidatos y representantes populares. También se formó otra comisión con la tarea de difusión en la radio y la televisión (Zapata, 2006, 100).

La primera comisión hace un trabajo de difusión en las comunidades de la propuesta de Bando de Policía y Gobierno¹⁶ elaborada por la CAM y asociaciones civiles, la cual incorpora una instancia de atención a las mu-

¹⁵ Las propuestas de la Convención de las Mujeres de Cunduacán provienen de la discusión de cuatro mesas temáticas: 1) derechos de las mujeres; 2) violencia intrafamiliar; 3) proyectos productivos; y 4) jóvenes y equidad de género.

¹⁶ Los municipios tienen capacidad reglamentaria. El Bando de policía y gobierno es el instrumento normativo más relevante que tiene marco jurídico municipal.

jeros que procure y promueva la equidad entre géneros y a la cual se le destine su propio presupuesto. Esto representó un paso importante para las promotoras y representantes de proyectos pues no sólo implicó su participación en la difusión del Bando en su comunidad, sino elaborar una argumentación desde la perspectiva de los derechos de la mujer, que convenciera o otras personas de la importancia que hubiera una reglamentación

Asimismo otro núcleo de mujeres centró su actividad en una labor de cabildeo ante diputadas del congreso del estado, para que a nivel de las leyes estatales se instituyera un espacio de atención a las mujeres en los municipios del estado.

INCIDENCIA EN EL MARCO JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE LA MUJER

Hacia el final del periodo de gobierno municipal, los esfuerzos tanto de la Coordinación de Atención a la Mujer como de los grupos participantes en la Convención se enfocaron en incidir en el marco jurídico municipal y estatal para establecer instancias locales de promoción de los derechos de la mujer y la equidad de género.

En términos de la reglamentación municipal, a partir de la propuesta de modificaciones al Bando de Policía y Gobierno de la Coordinación, se llevaron a cabo negociaciones con instancias de la administración municipal (Secretaría del Ayuntamiento y la Dirección Jurídica), así como con las y los regidores del cabildo (responsables de aprobar el Bando). Con ello se logró que en julio de 2006 el cabildo aprobara por unanimidad las modificaciones al Bando de Policía y Gobierno, reconociendo a la coordinación como una instancia del gobierno municipal con la tarea de procurar y promover la equidad entre géneros.

De forma paralela a estas acciones, el cabildeo realizado por las convencionistas de Cunduacán tuvo algunos efectos, ya que lograron incidir en la discusión de las diputadas de la Comisión de Equidad de género del Con-

greso estatal,¹⁷ que estaban elaborando modificaciones a la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco. La experiencia de los grupos y promotoras de Cunduacán resultó un referente importante, junto con el trabajo de la Coordinación de Atención a la Mujer del municipio de Centro, pionero en el estado y creado en el 2001.

Con estas dos experiencias, la Comisión elaboró la “Iniciativa de Decreto que Reforma, Modifica y Adiciona Diversos Artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco”,¹⁸ con el objetivo de crear la Dirección de Atención a las Mujeres en los diecisiete municipios del estado como espacios encargados de promover y cuidar los derechos de la mujer.

Esta iniciativa tuvo varios problemas para su aprobación final, pues la agenda legislativa estaba permeada por la disputa electoral de los comicios federal¹⁹ y estatal,²⁰ que hacía sumamente difícil que las fracciones parlamentarias en el Congreso del Estado de Tabasco se pusieran de acuerdo. Pasando los conflictos electorales y debido a la composición plural de la Comisión de Equidad de Género, que por unanimidad apoyó la iniciativa, y dada la importancia del tema en la agenda pública nacional, el 7 de diciembre del 2006, durante el último periodo de la LVIII legislatura, se aprobaron las modificaciones por el pleno del Congreso estatal.

De los elementos que se incluyen en la Ley, se destaca la creación de la Dirección de Atención a las Mujeres, que será presidida por mujeres y que tendrá entre otras tareas: elaborar diagnósticos municipales con respecto a la situación de la mujer; promover la perspectiva de género en el diseño de planes y programas del gobierno municipal; presentar a la dirección de

¹⁷ Formada por las diputadas Juana Frías Hernández y Nidia Naranjo del PRD; Maricruz Román Álvarez y Yenny Magdalena Rodríguez del PRI y Dora María Scherer Palomeque del PAN.

¹⁸ Impulsada por la diputada Juana Frías Hernández del PRD.

¹⁹ Dos de los candidatos a presidente de la república eran originarios del estado de Tabasco, Andrés López Obrador del PRD-PT-Convergencia y Roberto Madrazo del PRI.

²⁰ Las elecciones estatales se realizaron en octubre del 2006 y se disputaron la gobernatura, se renovó el Congreso estatal y cambiaron los diecisiete ayuntamientos del estado.

programación, propuestas y acciones a favor de las mujeres para que se contemple en el Programa Operativo Anual. Impulsar acciones para difundir la equidad entre géneros y el respeto de las mujeres; fomentar el empleo y la aplicación de programas de créditos que permitan a las mujeres incorporarse a la actividad productiva del municipio; fomentar y coordinar programas de psicología, de acompañamiento y fortalecimiento emocional para las mujeres; atender y asesorar a las mujeres en los casos de maltrato, violencia familiar y discriminación, entre otras.

De esta manera, durante el periodo final del gobierno municipal perredista, la acción ciudadana impulsada por los grupos de mujeres se centró en fortalecerse y posicionarse como un actor social en el escenario municipal en torno a dos dimensiones de su quehacer: una fue de carácter organizativo, mediante la intensificación de relaciones y redes entre los colectivos y organizaciones municipales, y que se expresó en la constitución de la Convención de Mujeres de Cunduacán. La segunda dimensión fueron las acciones encaminadas a modificar el marco jurídico tanto a nivel municipal como estatal en materia de defensa de los derechos de la mujer. Ambos procesos ponen de manifiesto una característica de la acción ciudadana: los actores sociales van creando una serie de interacciones de negociación y conflicto con los actores gubernamentales e instituciones del Estado con el fin de poder ejercer sus derechos en mejores condiciones.

CAMBIO DE GOBIERNO Y ACCIÓN CIUDADANA

En las elecciones para renovar el ayuntamiento de Cunduacán realizadas en octubre del 2006, el PRI le ganó a la coalición encabezada por el PRD por una estrecha diferencia (21,890 votos contra 21,193). Ello abrió una nueva relación entre los grupos de mujeres y la alcaldía.

En efecto, el nuevo gobierno municipal, que inició en enero del 2007, siguiendo la tradición de la cultura política en las municipalidades de nuestro país (Jiménez y Rodríguez, 2003) no sólo cambió a la mayoría del

personal de la ahora Dirección de Atención a la Mujer, sino que cortó de tajo las relaciones con los grupos que habían sido apoyados en la administración anterior, como lo denuncia María del Carmen Bautista, responsable del área de proyectos productivos de la DAM de Cuenduacán hasta abril de 2007 (Vargas, 2007):

La calidad en la atención de la Dirección de Atención a las Mujeres del municipio de Cuenduacán ha venido a menos, se abandonaron los proyectos productivos que dejó la anterior administración, no se han puesto en marcha otros, se han registrado casos de discriminación...

Ante esta situación, las promotoras y responsables de proyectos han estado impulsando varias propuestas. Una de ellas fue lograr que quedara dentro de la planilla del PRD una responsable del productivo en Cucuyulpa, Cristina Cáliz, quien quedó como regidora en el actual ayuntamiento. Ello ha posibilitado acceder a información de la administración municipal que de otra manera sería difícil de obtener. También ha sido un conducto para presentar demandas y denuncias de los grupos ante el cabildo.

Otro tipo de acción fue impulsada por grupos de las comunidades de Yoloxochitl, Cocuyulapa, Cumuapa y San Pedro y estuvo dirigida a iniciar un proceso de coordinación entre ellas para la capacitación y gestión de recursos de forma independiente del ayuntamiento. Este mismo espacio les ha servido para discutir sobre la coyuntura en el municipio y emprender acciones de denuncia y protesta ante exclusión por parte del gobierno municipal.

La nueva fase en la relación de los grupos de mujeres con el ayuntamiento priísta ha sido conflictiva, debido al cambio en la estrategia del gobierno en sus prioridades con los grupos sociales, lo que se expresa en un renovado énfasis en las políticas asistenciales dirigidas a sus clientelas tradicionales. Ante ello, la acción ciudadana no se ha detenido, a pesar de las dificultades por falta de recursos y de espacios de negociación con el ayuntamiento. Los grupos de mujeres han retomado la experiencia organizativa

de los años anteriores, la legitimidad con la que cuentan en sus comunidades y las posibilidades que les da el marco jurídico actual, para impulsar acciones en defensa de sus derechos como mujeres.

CONCLUSIONES

La alternancia en el municipio de Cunducacán abrió la posibilidad de vincular un proyecto de gobierno, con fuerte componente social, a grupos de mujeres con diferentes antecedentes de organización y con un cierto liderazgo en sus comunidades.

El proceso de convergencia entre la acción gubernamental y la acción ciudadana se expresó en una forma distinta de construir las políticas públicas municipales, las cuales tomaron como eje central un problema poco atendido por anteriores gobiernos locales. En efecto, las circunstancias en las que vivían los sectores sociales desprotegidos y, en particular, la situación que enfrentaban las mujeres en términos de la violencia intrafamiliar, la exclusión económica y el incumplimiento de sus derechos se convirtieron en la columna vertebral de la gestión gubernamental.

La experiencia pone de manifiesto que para resolver las demandas planteadas por los actores sociales, la institución gubernamental tiene que modificarse. El caso de la Coordinación de Atención a la Mujer es muestra de ello. Si bien los cambios en los espacios trajeron diferencias con la estructura tradicional, lo que se expresó en el primer año en falta de presupuesto y dificultad de vinculación con algunas áreas de la administración, después de legitimar su papel dentro de la política social de gobierno y de colocar el tema de los derechos de la mujer como un tema de la agenda pública, la estructura municipal tuvo que asimilar las transformaciones.

Esta apertura en la institución municipal, dio visibilidad no sólo a la problemática en que vivían las mujeres, sino a una serie de liderazgos y grupos con ciertos antecedentes organizativos. Esto les permitió incluir sus demandas y propuestas en las políticas públicas municipales, ponien-

do en relevancia en éstas la agenda de los derechos de la mujer. En este sentido, coincidimos con Massolo *et al.* (2005, 44) en la medida en que la experiencia de Cunduacán muestra la importancia que revisten los cambios políticos y sociales al abrir oportunidades a gobiernos incluyentes de la equidad de género como eje de la agenda municipal.

El proceso que se generó con la articulación entre la CAM y la acción ciudadana de las mujeres permitió impulsar una experiencia de formación de promotoras comunitarias en equidad de género, desarrollar proyectos productivos y cajas de ahorro y una convención municipal. Sin embargo, tuvieron dificultades al saltarse mecanismos de control comunitario, como los delegados municipales y los comités de base de los partidos.

Esta experiencia todavía indica la fragilidad en que se encuentra el proceso de construcción de una ciudadanía sustantiva de las mujeres cunduacanas, esto en la medida que la acción de las ciudadanas ha tenido que enfrentar no sólo el machismo en sus comunidades y la exclusión de los espacios de representación política y pública en el municipio, sino también existen dificultades para organizarse y romper una cultura política de la población que hace que buena parte de las experiencias dependan de la voluntad del gobernante.

No obstante lo anterior, las mujeres participantes en el proceso han dado pasos importantes en el conocimiento y ejercicio de sus derechos, lo cual ha provocado una exigencia constante ante el actuar de los gobernantes. Además, ellas han incrementado sus saberes y capacidades de organización, liderazgo y administración en los proyectos en que participan y han compartido sus experiencias y conocimientos con otras mujeres.

La acción ciudadana impulsada por las mujeres ha tenido vaivenes en su articulación con el poder público, pues en momentos ha sido cobijada por el gobierno, en otros se ha querido hacer con cierta independencia y, en el último periodo, se ha dado en conflicto con el municipio. No obstante estos altibajos, las acciones ciudadanas han demostrado a este grupo de mujeres la posibilidad de ser protagonistas de procesos sociales más amplios.

Este protagonismo logró trascender su ámbito inicial de acción (sus comunidades), ya que pudieron influir, en mayor o menor medida, en cambios en el marco jurídico local y estatal con las modificaciones realizadas al Bando de Policía y Gobierno del municipio de Cunduacán y a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. Ello le ha dado una plataforma a los grupos de mujeres y los liderazgos femeninos, para defender y reclamar programas y acciones gubernamentales que las beneficien, una exigencia que muestra que las políticas públicas municipales expresan también la correlación de fuerza entre los distintos actores de la sociedad local. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, Irma, Dalia Barrera, y Alejandra Massolo (2005), *Manual hacia un diagnóstico sobre la situación de las mujeres en el municipio con enfoque de género*, México, Indesol y Gimtrap.
- Ayuntamiento de Cunduacán (2004a), *Plan municipal de desarrollo 2004-2006*, México, Ayuntamiento de Cunduacán.
- (2004b), *Diagnóstico de la situación de las mujeres del municipio de Cunduacán, Tabasco*, México, Ayuntamiento de Cunduacán-Indesol.
- Barrera Bassols, Dalia (2006), “Instancias municipales de la mujer y atención integral a las mujeres: Un balance”, en Dalia Barrera Bassols e Irma Aguirre Pérez (coords.), *Encuentro internacional de experiencias públicas de atención integral a las mujeres. Memoria*, México, GIMTRAP-UNIFEM.
- Bazdresch, Miguel (2003), “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero (comp.), *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Bolos, Silvia (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*, México, Universidad Iberoamericana.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Contreras, Rosalía, Beatriz López y Carlos Rodríguez (2006), *Cunduacán: Los derechos de las mujeres en un gobierno para todos*, México, Cesem.
- Convención de las Mujeres de Cunduacán (2006), “Declaración de las mujeres de Cunduacán, Tabasco” en *Boletín*, artículo 115, núm. 57, México, Cesem abril-junio.
- Cunill, Nuria (1991), *La participación ciudadana*, Venezuela, CLAD.
- Jiménez, Ricardo y Carlos Rodríguez (2005), “Los retos del municipalismo hoy: Apuntes desde las agendas ciudadanas”, en Luis García y Amalfi Martínez (comp.), *Gustavo Martínez Cabañas: Su compromiso con México*, México, Iapem.
- Kliksberg, Bernardo (2000), “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comp.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Massolo, Alejandra (2006), *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*, Santo Domingo, INSTRAW.
- Massolo, Alejandra, Miriam Martínez, Patricia Zapata (2005), *La equidad de género en la agenda de las políticas sociales de los gobiernos municipales*, México, Cesem-Indesol.
- Melucci, Alberto (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- Pontual, Pedro (2002), “Construyendo una pedagogía democrática del poder”, en Dionisio Córdova y Andrés Méndez (comps.), *Antología de participación ciudadana*, México, Cesem, Serie Antologías.
- Thoenig, Jean Claude (1997), “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México, CIDE.
- Torres, Concepción y María Luisa Herrasti (1998), *Manual del DIF Municipal*, México, Cesem.
- Zapata, Patricia (2006), *Agendas municipalistas del Sureste*, México, Cesem-Indesol.
- Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-IIS-Miguel Ángel Porrúa.

HEMEROGRAFÍA

Vargas, Cecilia (2007), “Se encuentran abandonados proyectos productivos de la DAM en Cunduacán”, *La Verdad del Sureste*, 10 de junio de 2007.

DOCUMENTOS

Decreto que reforma, modifica y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco (2006), Villahermosa, Tabasco, 7 de diciembre.

ENTREVISTAS

Cruz, Guillermina, coordinadora de Atención a la Mujer. Entrevista realizada en septiembre del 2006.

Díaz, Ángela, promotora comunitaria. Entrevista realizada en septiembre del 2006.

Juárez, Enoé, coordinación de Atención a la Mujer. Entrevista realizada en septiembre del 2006.

Pérez, Magali, promotora comunitaria. Entrevista realizada en septiembre del 2006.