

## GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN EL CONSEJO CONSULTIVO DE MUJERES EN MÉRIDA, YUCATÁN<sup>1</sup>

SARA ESPERANZA SANZ REYES<sup>2</sup>

### RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis del Consejo Consultivo para las Mujeres del Municipio de Mérida (periodo 2021-2024) para explicar los factores que moldean la participación social dentro de este espacio. Se abordan tres factores: el primero tiene que ver con las características de sus integrantes ciudadanas, sus intereses y expectativas, y sus dinámicas de participación e interacción; el segundo refiere al compromiso y voluntad política de las y los servidores públicos involucrados; y el tercero apunta al diseño de este espacio consultivo, sus reglas y estilos de toma de decisión. En este Consejo, concebido como interfaz socioestatal, confluyen personas con distintas trayectorias, intereses e ideologías que ponen a prueba el mecanismo participativo para la gestión de las problemáticas que enfrentan las mujeres, pero también los varones y las diversidades sexogenéricas en Yucatán. Este trabajo contribuye a la discusión sobre la participación política de las mujeres más allá de lo electoral y a las formas en que se expresa la gobernanza participativa en los gobiernos locales.

Palabras clave: consejos consultivos, gobernanza participativa, interfaz socioestatal, cogestión y políticas de género.

## PARTICIPATORY GOVERNANCE IN THE WOMEN'S CONSULTATIVE COUNCIL IN MERIDA, YUCATAN

<sup>1</sup> Este texto es producto del proyecto PAPIIT IN304924, Modos de gobernanza en la Península de Yucatán: espacios, alianzas y actores, financiado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

<sup>2</sup> Becaria posdoctoral en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI). Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPHCS), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sara.sanz@enesmerida.unam.mx.

ABSTRACT

This paper presents an analysis of the Women's Consultative Council of the Municipality of Merida (period 2021-2024), to explain the factors that shape social participation within this space. Three factors are addressed: the first concerns the characteristics of its citizen members, their interests and expectations, and their dynamics of participation and interaction; the second refers to the political commitment and will of the public servants involved; and the points to the design of this consultative space, its rules, and decision-making styles. In this Council, conceived as a socio-state interface, people with different backgrounds, interests and ideologies converge, testing the participatory mechanism for managing the issues faced by women, but also by men and gender diversity in Yucatan. This work contributes to the discussion on women's political participation beyond the electoral context and the ways in which participatory governance is expressed in local governments.

Keywords: advisory boards, participatory governance, socio-state interface, co-management and gender policies.

## INTRODUCCIÓN

Hace varias décadas que los movimientos de mujeres han participado en la formulación de políticas públicas (Benavente y Valdés 2014). No obstante, el proceso de institucionalización de la perspectiva de género en México se inició en 2001 con la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Es cierto que, de manera previa, desde algunas esferas de gobierno, sobre todo municipales, la sociedad civil y la academia, se realizaron esfuerzos para lograr institucionalidad, pero no fue sino hasta que se aprobaron leyes en el Congreso de la Unión y se instaló el INMUJERES que se decantó hacia los tres órdenes de gobierno la obligatoriedad de abrir en sus estructuras oficinas especializadas para la atención de las mujeres. Estos espacios asumieron diversas tareas: 1) promover la no discriminación; 2) proveer un efectivo acceso a la justicia en casos de violencia; y 3) potenciar el empoderamiento económico, junto con la labor de desagregar toda la información por sexo para tener un diagnóstico que acompañara las propuestas y acciones de política.

Primero, estas tareas comenzaron a ser desarrolladas en algunos gobiernos municipales del centro del país, mientras que en Yucatán este ejercicio inició en 1999 con la creación del Consejo Municipal de la Mujer en el Ayuntamiento de Mérida (en adelante el Consejo). Ello marca un antes y un después en la institucionalización de la perspectiva de género, puesto que concibió un lugar de discusión con integrantes de la sociedad civil organizada que levantaban la voz y presentaban propuestas sugerentes, como por ejemplo la doctora Sandra Peniche, activista y fundadora de la Unidad de Atención Sicológica, Sexológica y Educativa para el Crecimiento Personal (UNASSE), el grupo Indignación, representantes de distintos partidos políticos, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), un grupo de Paternidad Responsable y personas académicas con especialidad en el campo.

Actualmente, los colectivos y asociaciones de mujeres y feministas, que hay en México y en Mérida, se han multiplicado a tal punto que no se puede definir con certeza un número preciso; la emergencia de grupos de acompañamiento a través de las redes sociales durante la pandemia por COVID-19 diversificó la oferta y se extendió en circuitos tan amplios que su contabilización es difícil.

Por tal motivo, resulta de interés examinar al Consejo como un espacio consultivo que, supuestamente, sería representativo de esa diversidad asociativa, pudiendo funcionar como un mecanismo de gobernanza participativa a nivel local. Así, el objetivo de este artículo es ampliar el conocimiento sobre el diseño, integración y funcionamiento del Consejo, analizando los factores que explican la participación de ciudadanas, sus perfiles y motivaciones, sus dinámicas de participación e interacción, el compromiso y voluntad política de las y los servidores públicos, así como los intereses que se promueven.

El texto presenta, en primer lugar, el marco analítico del estudio, el cual integra una revisión conceptual sobre gobernanza participativa y, particularmente, sobre el estudio de los consejos consultivos como interfaces socioestatales (Isunza

Vera 2010); asimismo, y con base en Molyneaux (1984), se exponen las principales formas de incidencia que pueden resultar de procesos de participación femenina. En segundo lugar, se plantea una revisión de estudios sobre consejos consultivos, con énfasis en otras realidades latinoamericanas; la mayoría de estos análisis abordan temáticas de mujeres y de género, y sus resultados resultan de interés para este trabajo. En tercer lugar, se desarrolla el análisis propuesto, mismo que abarca el periodo del gobierno municipal 2021-2024, con la intención de acompañar la trayectoria del Consejo en tiempo real, corroborando los hallazgos provenientes de las técnicas de investigación aplicadas, con notas periodísticas y la coyuntura electoral de 2024. Para finalizar, se presentan las conclusiones que sintetizan un conjunto de reflexiones derivadas de los hallazgos y resultados del análisis emprendido.

#### LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA Y EL DERECHO HUMANO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Este trabajo parte de la concepción de la participación política como un derecho humano, lo cual se encuentra establecido en instrumentos internacionales de derechos humanos y se ha instalado en nuestras leyes como una voluntad individual, pero también como una obligación del Estado para el ejercicio de su poder y gestión de políticas públicas. No estoy refiriéndome solamente a la participación electoral en pleno ejercicio de los derechos cívicos y políticos, sino a un margen más amplio de participación que tiene como paradigma la representación en órganos decisorios a través de procesos deliberativos, pero también en espacios y procesos donde se toman acuerdos sobre el desarrollo de la vida en comunidad. De acuerdo con Bernal Ballesteros (2006, 14), en su análisis del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se pueden identificar tres dimensiones de participación: 1) el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 2) el derecho a votar (voto activo) y ser elegidos (voto pasivo) en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual (voto universal), y que el voto sea secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores; y 3) el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad.

Aquí nos centraremos en la primera dimensión, que concierne a la participación en forma directa en los asuntos públicos y también como una obligación del Estado de no únicamente salvaguardar el derecho, sino también de propiciarlo e incorporarlo, tomando en cuenta la necesidad de transparentar y rendir cuentas para una sociedad democrática. En México, desde finales del siglo pasado se crearon distintos órganos de participación de carácter consultivo para el seguimiento y validación de la acción estatal (Hevia 2012). Estos espacios se pueden considerar importantes para garantizar una mirada desde los beneficiarios de los

programas hacia el ejercicio de los recursos, convirtiéndose en una fuente constante y factible de legitimidad.

Sin embargo, la participación, aunque deseable para el funcionamiento de una sociedad democrática, se produce en condiciones diversas, en ocasiones escasas y poco satisfactorias. Para Damsky, aunado al déficit de entusiasmo, tanto individual como colectivo, para integrarse en estas tareas, también “resultan parcialmente eclipsadas por técnicas como las denominadas gobierno electrónico, primero, y gobierno abierto, en la actualidad, las cuales, a su vez, también generan dudas en torno a su efectividad” (2020, 50). En este orden de ideas, ¿cómo podemos conceptualizar y analizar algunas de las formas de participación en los gobiernos locales y, particularmente, de un sector como las mujeres?, ¿son estos lugares de encuentro de la sociedad civil, deliberativos o consultivos?, ¿qué compromisos tienen las consejeras?, y, desde el enfoque de gobernanza participativa, ¿se podría revisar su capacidad de debate e intervención en la agenda gubernamental?

Para Aguilar Villanueva (2006) el concepto de gobernanza describe un cambio en las relaciones entre el gobierno y la sociedad, un momento de desgaste de la credibilidad estatal donde se hace necesario reconstruir las relaciones con la ciudadanía para alcanzar las metas tanto en el campo económico como social. También permite una valoración de la autonomía y el empoderamiento de la sociedad civil. En suma, para el autor, la gobernanza es

el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad de transformar los propósitos en realidades (2006, 90).

De esta definición se desprenden dos dimensiones cruciales del concepto de gobernanza. En primer lugar, la intencionalidad social, es decir, la disposición de la ciudadanía de integrarse a la formulación de propuestas sobre asuntos públicos. Esto debe revisarse a la luz de distintos factores, como el tiempo para realizarlos, la capacidad técnica, las habilidades de diálogo y negociación que están atravesados por el género, la edad, la clase social, el nivel de estudios, entre otros. Además, la voluntad personal de hacerlo, o sea, si un área del quehacer público interpela a las personas al grado que provoca la intención de participar. En segundo lugar, la disposición del Estado para incorporar otras formas de interlocución con la ciudadanía y, al mismo tiempo, en el campo de lo subjetivo, la capacidad del funcionariado público de aceptar los resultados de la participación y desarrollar su quehacer en correspondencia con las decisiones tomadas.

En los últimos años se ha ampliado el marco legal que sostiene estos intercambios y también la conciencia de la sociedad civil organizada de participar.

Al respecto, Puga señala que la participación de la ciudadanía en el diseño de políticas públicas tiene cuatro funciones y atribuciones: “la contribución a una sociedad más justa y feliz, la defensa de intereses de clase o de grupo, el funcionamiento y aprendizaje de la democracia, y la cohesión social” (2014, 68). En este sentido, es importante encuadrar este trabajo en la línea de análisis que se interesa en la revisión de procesos de gobernanza, “buena” o efectiva gobernanza en gobiernos locales. Es decir, que contribuyen a la colaboración, participación y empoderamiento de la ciudadanía respecto a los asuntos públicos.

Cuando Giraldo Palacio (2021) describe el modelo analítico de la gobernanza local, propuesta por el Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán, reflexiona sobre los requerimientos para abordar la gobernanza en gobiernos locales, puesto que se trata de ámbitos de interacción más estrechos, de mayor proximidad e incluyen tanto los mecanismos de participación, como a las instituciones que facilitan los encuentros entre el gobierno y la sociedad. El modelo de observación se centra en las características generales o condiciones que se deben cumplir entre los diferentes actores; los facilitadores de integración y funcionamiento que van desde las reglas hasta aspectos más subjetivos como la confianza y en los resultados, indagando si son efectivas las decisiones tomadas, si genera nuevas capacidades y si abona al aprendizaje democrático.

Entonces, la gobernanza participativa en gobiernos locales tendría que incorporar, de forma transversal, a la ciudadanía organizada en asociaciones civiles, colectivos, grupos académicos o a título personal, en la toma de decisiones para la resolución de problemas públicos. De forma ideal, debe tener un marco legal que la regule, desde su formación, hasta la incorporación de las deliberaciones. Sobre los resultados, Chávez Becker y Monsivais (2018), en su investigación sobre cuatro Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados (MPCI) del Estado de México en el ámbito de la política de desarrollo social, observan que, aunque estos mecanismos funcionen de manera adecuada, no siempre generan resultados sólidos en el diseño e implementación de política pública. Por lo tanto, es necesario mejorarlos para cumplir con algunas condiciones de la gobernanza democrática, como la inclusión de distintos grupos de interés, capacitarlos, darles posibilidades de autorregulación y mejorar los métodos en los que toman decisiones por votación, incorporando el consenso.

Para Rodríguez Casallas *et al.* es importante revisar en los estudios sobre ejercicios de gobernanza:

- a) ¿Cómo se ha conceptualizado la participación ciudadana en la literatura reciente en el contexto de la gobernanza democrática y el derecho al desarrollo? b) ¿Cuáles son los principales hallazgos empíricos que destacan la relación entre la participación ciudadana y la gobernanza democrática? c) ¿Qué dimensiones específicas del derecho al desarrollo se han abordado en relación con la participación ciudadana y la gobernanza

democrática? d) ¿Cuáles son los factores que influyen en la efectividad de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernanza democrática y la realización del derecho al desarrollo? (2024).

Esto, con el objetivo de observar en qué medida la gobernanza participativa permite mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública para abordar problemas complejos en conjunto con la sociedad civil, el mercado y la ciudadanía en general, examinando cómo que se forma de manera efectiva, con criterios de transparencia y rendición de cuentas. Para caracterizar y explicar la contribución del Consejo de Mujeres hacia una gobernanza participativa, en este estudio recurro al concepto de “interfaz socioestatal” (ISE) que Isunza Vera (2010, 269) describe de la siguiente forma:

Estos espacios sociales parciales tienen un tipo de representación característica, por la cual no cuentan con un periodo prolongado de vigencia, son representación de la coyuntura. Y esto es un aspecto central, porque la representatividad y la propia participación se modifican respecto al interés o respecto a quién está implicado en la política pública que está siendo puesta en marcha. La demanda y la necesidad (la vigencia del derecho) complejizan y modifican la constitución del espacio sectorial, que sí resuelve necesidades y que no quita legitimidad al sistema convencional, sino que construye legitimidad en la política pública.

La historia del consejo consultivo analizado inicia con la alternancia política en el país y la iniciativa puntual de una regidora para formularlo, es decir, se alinearon cambios institucionales, la voluntad política y el interés de la sociedad civil en participar. Cada trienio el Consejo se renueva, con un número semejante de integrantes que se repiten en su mayoría, guiados por quien ocupe el cargo de la dirección del Instituto Municipal de la Mujer (IMM), persona que también ha sido regular en su cargo y conoce el Consejo desde su inicio.

Para emprender el análisis del Consejo como una ISE, son necesarias las presunciones enunciadas por Hevia y Isunza (2010, 62-63) que señalan que una interfaz es un espacio social donde se encuentran sujetos de forma intencional y se disputan un tipo específico de bienes, es decir, es un lugar de conflicto y de relaciones asimétricas. Al respecto, en la revisión de las actas del Consejo, es común encontrar discusiones sobre posiciones acerca de problemáticas (estratégicas y comunicativas), así como la forma de abordarlas. La interfaz siempre se compone de sujetos sociales y estatales, que pueden presentarse a título personal o como colectivo. Estos sujetos portan proyectos sociopolíticos distintos, que se expresan en normas y valores que se ponen en tensión. Al mismo tiempo, en estas relaciones intercambian recursos intelectuales, bagajes, prestigio, etcétera.

Es posible distinguir en el estudio de las ISE dos tipos: los cognoscitivos (relaciones de hacer saber) y los políticos (relaciones de hacer hacer). En los primeros, las relaciones de tipo ideal entre el Estado y la sociedad civil son de tres tipos:

1) interfaz de contribución o participación social informativa, donde la sociedad informa al Estado; 2) interfaz de transparencia, donde el Estado informa a la sociedad civil; y 3) interfaz comunicativa, donde se comunican mutuamente. Si bien una parte de las actividades del Consejo constituyen una colaboración informativa (interfaz comunicativa), también desarrollan acciones del tipo político que pueden ser: 1) interfaz mandataria, donde la sociedad civil controla al Estado a través de mecanismos de democracia directa, como referéndums o contralorías sociales; 2) interfaz de transferencia a través de proyectos o financiamientos que el Estado otorga a la sociedad civil, tales como proyectos de desarrollo, culturales e investigación; y 3) interfaz cogestiva, en la que la ambos actores mantienen una relación de gestión (Isunza Vera 2010, 272-273).

Como expondré más adelante, el Consejo tiene características de una interfaz comunicativa (cognoscitiva) y de cogestión (política), conjuntando elementos de ambos tipos ideales, sin representar una contradicción legal, sino más bien ampliando las posibilidades de interacción y presentación de propuestas. Pero, ¿en qué consisten estas propuestas? ¿Pueden clasificarse en función de los intereses de las integrantes?, ¿entran en tensión intereses de la pluralidad de las mujeres que participan en función de su edad, clase social o adscripción política?

En un trabajo pionero sobre la movilización de los intereses de las mujeres en gobiernos de izquierda, Molyneux (1984) define tres formas de incidencia que pueden resultar de la participación femenina: 1) Los intereses de la mujer. Son, en el sentido más amplio, los que se refieren a ella como sujeto histórico, un colectivo homogéneo donde no se distingue el grupo étnico y el sexo. Por la diversificación de las integrantes del Consejo, podríamos agregar la edad y la ideología política. 2) Los intereses estratégicos. Se refieren a la relación de subordinación de las mujeres y cómo ésta se reproduce. Dichos intereses son los más críticos y necesarios porque apuntan a superar la subordinación, transformar la división sexual del trabajo, aliviar el peso de las labores domésticas y el cuidado de los hijos, el retiro de formas institucionalizadas de discriminación, el establecimiento de la igualdad política, la libertad de decisión sobre la preñez y la atención de la violencia. La autora considera que estos son los verdaderos intereses de la mujer para las feministas. 3) Los intereses prácticos. Estos buscan resolver las necesidades más apremiantes de la subsistencia, la pobreza y servicios básicos. No implican transformaciones de fondo, ni la emancipación de la mujer.

Esta clasificación ha sido útil para el estudio de otros mecanismos de participación donde intervienen mujeres de forma individual o en colectivos, a través de cargos de representación política o como ciudadanas. Al respecto, al analizar consejos de desarrollo municipal en Nicaragua, Brasil y Venezuela, Zaremborg (2016) encontró que se presentaron en mayor medida las necesidades prácticas, salvo en Brasil, donde se movilizaban intereses estratégicos, pero éstos fueron obstaculizados. En los estudios antes mencionados se revisaron consejos conformados por hombres y mujeres, en los cuales, durante la negociación de demandas,

pueden sobreponerse las necesidades tendientes a resolver problemas de pobreza más que los de un grupo en particular.

El objeto de estudio de este trabajo es un Consejo conformado en su mayoría por mujeres. En otras ocasiones, mis investigaciones han estado vinculadas con activistas, colectivos, académicas, asociaciones e instituciones que participan en el mismo, de tal forma que diseñé una estrategia metodológica que me permitiera acercarme desde otros textos y contextos, evitando redundar sobre temas ya abordados e indagar sobre los procesos de participación política y cogestión. Los datos empíricos provienen de una entrevista realizada a la licenciada Fabiola García Magaña, directora del IMM, de la cual tengo su consentimiento para utilizar la información proporcionada siguiendo los objetivos de la investigación; de la revisión del reglamento del Consejo Consultivo y ocho actas de las reuniones del Consejo que son información pública de acuerdo al artículo 65 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), como “Obligaciones de transparencia comunes”.<sup>3</sup> Se suman a estos datos la revisión del acuerdo de creación y notas periodísticas de actividades desarrolladas por el Consejo.

#### MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN BAJO LA LUPA

En este apartado presento otras formas en las que se han estudiado consejos consultivos o mecanismos de participación en gobierno, nacionales y locales. En primer lugar, son de interés los trabajos sobre los Consejos Asesores Presidenciales en el primer periodo del gobierno de Michelle Bachelet, en Chile (2006-2010). Al respecto, Aguilera (2009) y Garretón *et al.* (2011) llaman a estos consejos formas subpolíticas que integraron las demandas de movimientos sociales a la formulación de políticas públicas. Particularmente el movimiento estudiantil secundario de 2006<sup>4</sup> influyó para generar un consejo en un gobierno que buscaba tener un sello ciudadano en distintos sectores. En estos estudios, la capacidad del régimen, el grado de democracia y el diseño de comunicación definen el grado en que las acciones del gobierno serán afectadas por estas contribuciones.

El gobierno nombró primero dos consejos: el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional y el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Después se creó el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Estas instancias operaban con integrantes de la sociedad civil, profesionales y la iniciativa privada, y no siempre eran plurales en cuanto a

<sup>3</sup> Fracciones aplicables: I) el marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros; XXXV) los mecanismos de participación ciudadana; XLIV) las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos (“Ley General” 2025).

<sup>4</sup> Movilización estudiantil en contra de la privatización de la educación. Se le llamó Revolución Pingüina en alusión al uniforme escolar de los jóvenes que participaron.

los sectores de los que provenían, ni en sus ideologías políticas. El grupo a cargo de la elaboración de las propuestas no incluía a representantes populares, más bien eran expertos; en los consejos se discutía, pero no participaba el gobierno. Al final, el gobierno tomaba las decisiones en un grupo cerrado. En pocas palabras, sí se trataron de mecanismos participativos, de corte deliberativo, cuyo diseño limitó que influyeran en una transformación más profunda la política social en Chile. Si bien no hubo un consejo específico sobre cuestiones de género, el estudio de estos espacios permite apreciar cuestiones de diseño que moldean los tipos de participación y su grado de influencia en las decisiones públicas.

En segundo lugar, Velásquez (2019) analiza los Consejos Consultivos de Mujeres en Bogotá, Colombia, entre 2003 y 2008, examinando el contenido de sus actas. La autora nombra a este periodo político como “Bogotá del Polo Democrático Independiente”, con ideas afines a la izquierda y en oposición al gobierno nacional. Señala que fue un tiempo donde los colectivos de mujeres lograron hacer sinergia con el gobierno e incidir en la agenda institucional. La convocatoria para integrar el consejo fue plural con lideresas de grupos indígenas, afrodescendientes, campesinas y juveniles. No obstante, en su diseño institucional no se previó que fuese un mecanismo vinculante para la toma de decisiones. Ninguna de sus funciones señalaba su autoridad para supervisar políticas públicas. Esto significó un límite a la participación de las consejeras de la sociedad civil.

En tercer lugar, Matos (2020) sostiene que los gobiernos del Partido del Trabajo en Brasil (2003-2016) ampliaron y mejoraron las políticas de derechos humanos y no discriminación —a partir de la inclusión de movimientos de mujeres, feministas y la comunidad LGBTI+—, en espacios de diálogo con el Estado que cobraron la forma de consejos consultivos. En estas experiencias fue crucial el colocar en el servicio público a profesionales comprometidos. En su trabajo muestra las iniciativas gubernamentales y sus principales impulsores desde la sociedad civil, y, a partir de mecanismos de participación, lograron un 700% de avance las propuestas de género y sexualidad. De ahí resultaría una fórmula ideal para el avance de los derechos: gobierno democráticos, servicio público profesional y comprometido más una activa y confiada participación ciudadana.

En cuarto lugar, Mtintso (2003), siguiendo el trabajo de Molyneux, establece una distinción entre movimiento popular de mujeres y el movimiento feminista en Sudáfrica. No estudia un consejo como tal, sino al Parlamento africano (1994) y cómo se representan los intereses de las mujeres, tanto por ellas mismas como por los varones. En sus resultados encuentra, al igual que Zaremborg, que las iniciativas presentadas se centran en necesidades prácticas, sobre todo porque existen divisiones entre los colectivos de mujeres.

En quinto lugar, Amuchástegui (2017) reflexiona sobre la exclusión de las mujeres con VIH de mecanismos participativos y financiamientos en México. Sostiene que existe una regulación moral de la sexualidad que ignora a las mujeres con VIH porque ha centrado su atención en las demandas de personas con VIH de

la comunidad LGBTI+. En respuesta, las mujeres con este virus han generado formas de resistencia que sugieren la necesidad de cuestionar su representación como sujetos impotentes o vulnerables. Hace una crítica a la gobernabilidad neoliberal por considerar que, siguiendo una lógica de mercado, el Estado selecciona demandas de grupos de interés al considerar que representan a la sociedad civil por tener habilidades de visibilización y para involucrarse en el cabildeo político. Entonces, algunos grupos son llamados en calidad de expertas en género para administrar proyectos dirigidos hacia las mujeres vulnerables, excluyendo a éstas de la discusión.

La mayoría de los estudios expuestos aquí coinciden en identificar variables que influyen de manera positiva en el desenvolvimiento de los consejos, entre los que destacan una coyuntura histórica y política, la voluntad de la administración y la motivación de la ciudadanía. En contraste, el diseño institucional cerrado y las reglas sobre la vinculación entre los procesos deliberativos, junto con las acciones de gobierno, debilitan su legitimidad y resultados. Estas constataciones son muy importantes para el caso que nos ocupa, puesto que, de entrada, se identifica una constante en el carácter de la integración del Consejo analizado: éste no opera mediante una convocatoria abierta para su conformación y renovación, de tal forma que siempre son llamadas las mismas personas, los mismos colectivos y asociaciones a participar, como si se tratara de una lista de exclusividad, dejando por fuera a la diversidad de colectivos y asociaciones que emergieron en Mérida en los últimos años. En el siguiente apartado, amplío estas cuestiones para mostrar los factores que explican el funcionamiento del Consejo en Mérida, poniendo atención a las variables que posibilitan o limitan la participación, conforme a lo que señalan los estudios previamente citados.

#### CONSEJO DE COLABORACIÓN MUNICIPAL DE LAS MUJERES EN MÉRIDA: PATRONES ASOCIATIVOS Y RESULTADOS

El Consejo de Colaboración Municipal de las Mujeres fue creado en 1999 y, desde entonces, sus integrantes se renuevan o ratifican en cada trienio. Actualmente se conforma por servidoras y servidores públicos (35%), organizaciones de la sociedad civil (46%) y academia (19%). Este consejo fue instalado por primera vez en la administración municipal 1998-2000. En entrevista, la directora del IMM, señaló que el 16 de julio de 2024 el Consejo cumplió 25 años, siendo uno de los más longevos del municipio. Fue creado en una época cuando aún se discutía sobre la participación de las mujeres en la política y no se llegaba a la paridad. A la distancia, se puede evaluar que una de sus consecuencias fue la creación del propio IMM (comunicación personal, 1 de julio de 2024).

Su ejercicio actual se fundamenta en el Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, en su eje rector denominado “Mérida Incluyente”, y particularmente el eje transversal “Perspectiva de Género”. De acuerdo con lo señalado en la gaceta municipal, su objetivo es ser:

Una herramienta para el desarrollo del municipio y la promoción de los derechos de las mujeres, [que] incrementa la gobernanza, promoviendo la participación ciudadana, libre, responsable e incluyente para la toma de decisiones y fortalece los canales, abre espacios para intercambiar buenas prácticas y experiencias entre la ciudadanía y sus autoridades municipales (“Acuerdo” 2022, 80).

He mencionado, anteriormente, que el Consejo responde a la figura de interfaz socioestatal, con características específicas y que, eventualmente, contribuye a la articulación de procesos de gobernanza participativa. Para conocer los factores que moldean la participación social dentro de este espacio recurro a lo planteado por Hevia (2012), quien afirma que tres factores inciden en el carácter de la participación ciudadana. El primero, tiene que ver con las características de los actores sociales y con el desarrollo del espacio público, la forma en la que se relacionan entre sí, sus capacidades cívicas e, incluso, el tiempo del que disponen para participar; menciona también atributos importantes de los actores como su edad, género y clase social. El segundo, tiene que ver con el compromiso y la voluntad política de los gobernantes porque la voluntad política de apoyar a las instancias participativas implica, en principio, tener que ceder parcelas de poder y traducirlas en espacios donde la decisión es compartida (o al menos publicitada y consultada). Lo cual implica reunir a servidores públicos comprometidos, una legislación que promueva la distribución del poder y la toma de decisiones, así como coyunturas políticas que permitan que las propuestas de los consejos se incorporen a la agenda gubernamental.

El tercero, es el diseño institucional que puede presentarse de dos formas: como un cubo democrático —donde se establecen reglas para seleccionar a los participantes, procedimientos de comunicación, una autoridad o jerarquía clara— o como una versión más flexible —donde las reglas se establecen a partir de la interacción y el contexto—.

En el análisis propuesto, examino dichos factores para el caso del Consejo Consultivo para las Mujeres del Municipio de Mérida, por lo que, a continuación, explicaré los hallazgos realizados siguiendo esta guía.

### *Integración del Consejo: características, intereses, compromisos y redes*

En el acuerdo de creación del Consejo se especifica que estará conformado por representantes de distintos grupos sociales con el objetivo de, en conjunto, orientar las políticas públicas. Actualmente, está integrado por ocho mujeres, seis servidoras públicas municipales, una del gobierno estatal y otra de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Además, por parte de la sociedad civil y la academia, son más de 18 personas que se desempeñan de forma voluntaria, sin remuneración económica y organizadas en tres mesas de trabajo: 1) políticas públicas; 2) difusión estratégica con perspectiva de género; y 3) fortalecimiento de la autonomía

y empoderamiento de las mujeres. En este periodo, la mayoría son mujeres, a excepción del representante titular de la Secretaría de Participación Ciudadana.

Respecto del compromiso de participación, existe una continuidad en las integrantes del Consejo, sobre todo en lo que respecta a las asociaciones de mujeres empresarias, asociaciones que colaboran o hacen consultorías para el gobierno municipal y estatal en temáticas de mujeres y medio ambiente, así como las académicas de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY). Estas representantes han permanecido en este Consejo por varios trienios, aunque también participan en otros consejos estatales. Además, varias de sus integrantes conforman el Frente por los Derechos de las Mujeres en Yucatán (las doctoras Gina Villagómez Valdés, Ligia Vera Gamboa, Bertha Elena Munguía Gil y Rocío Quintal López, y las maestras Milagros Herrero Buchanan, Nancy Walker Olvera, María Teresa Munguía Gil y Adelaida Salas Salazar).

No obstante, en los últimos años se han incorporado nuevas asociaciones y colectivos, tratando de integrar a otros sectores de la población: jóvenes y personas de origen maya. Esto sucedió a partir de una discusión sobre la renovación de integrantes donde las representantes de los colectivos más jóvenes argumentaron que debían sumarse otros colectivos y mujeres de origen maya. La directora del IMM es la Secretaria Ejecutiva del Consejo y tiene una trayectoria de más de 23 años en el área de mujeres y género en el municipio, de tal forma que conoce las dinámicas de la participación y la diversidad de las asociaciones. Durante la entrevista mencionó que se ha transformado después de 25 años, sobre todo se ha diversificado, por lo que esto hace en ocasiones conflictiva las relaciones:

Somos puras mujeres, a veces es un poco difícil mantener con calma, tranquilidad, empatía, tolerancia y respeto a tantas mujeres en un solo lugar, con un solo objetivo, siento que lo hemos logrado, claro que hemos tenido que hacer peripecias académicas, institucionales, etcétera, hay de todos los tipos, géneros, edad, etnias, razas, nacionalidades y eso nutre más lo que ahorita es el Consejo [...] es para precisamente tener más que hacer, es para precisamente contener las indiferencias que en ciertos momentos puede constituir desagradados, incomodidades o algún otro ejercicio de violencia entre nosotras mismas: esto no es, que te iba a decir, no es algo grave. Pero es algo que se tiene que trabajar y confrontar junto con ellas (comunicación personal, 1 de julio de 2024).

De la revisión de las actas se desprende un compromiso muy importante, tanto profesional como personal, con la defensa de los derechos humanos, y en particular de las mujeres, en plural. Una de sus propuestas fue el cambio de nombre al IMM para poner en plural Mujeres. Una innovación de esta administración fue que, al momento de conformarse, realizaron una actividad de integración promovida por una de sus consejeras, Xixili Fernández Casados, donde dialogaron sobre quiénes son, sus intereses y compromisos. Al final, realizaron un cartel donde expresaron cómo pensaban contribuir al Consejo. En la sesión que se presentó el cartel la consejera expresó lo siguiente:

Para empezar a trabajar desde ahí, para centrarnos en lo que nos une, en los objetivos comunes y poder avanzar, sobre todo era un poco el objetivo, el conocernos desde el aspecto humano, porque muchas veces venimos aquí desde la institución, desde la asociación, y también es importante saber que somos seres humanas, que estamos trabajando por los derechos de otras seres humanas y a veces es importante recordarlo.<sup>5</sup>

Asimismo, se mencionaron puntos en común como la búsqueda de una sociedad respetuosa, la perseverancia en la lucha por la igualdad, la sororidad, la empatía de la colaboración entre mujeres y la conexión con la naturaleza, y que “por encima de los colores, de las ideologías, de todo tipo de creencias, de pensamientos, lo importante es que estemos unidas por una causa común”.<sup>6</sup> Esta actividad fue significativa y se propuso que se realizara dos veces al año. En las actas no volvió a mencionarse algo semejante.

Una segunda evidencia de su compromiso se muestra en las distintas ocasiones en las que comentaron procesos de acompañamiento a mujeres que sufren violencia. Recurren a ellas en su carácter de políticas o colectivos y las acompañan hasta altas horas de la noche y días festivos hacia los centros de atención. Durante la presentación de la nueva directora del Centro de Justicia para las Mujeres, tres consejeras increparon a la directora sobre la organización del Centro, la responsabilidades de una coordinadora y la falta de atención recurrente. En respuesta, les sugirió que mantengan una comunicación directa con ella y ofreció su teléfono personal para resolver procesos de atención.

Sin embargo, las consejeras reaccionaron señalando que el acceso a la justicia no debía ser discrecional, ni a cuentagotas. Solicitaron una reunión con la responsable del área de atención para conocer su nueva estructura operativa. Un acuerdo de este encuentro fue realizar la siguiente reunión del Consejo en la propia fiscalía y hacer un recorrido en el Juribus (transporte del IMM para trasladar a sus usuarias a las distintas oficinas de atención).<sup>7</sup>

Otra evidencia de su compromiso fue la organización de las actividades del 25 de noviembre de 2022,<sup>8</sup> Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, donde, desde las distintas mesas, generaron iniciativas interesantes y novedosas como la organización de foros dirigidos a la diversidad de mujeres, difusión de los servicios del IMM y la colocación de un “tendedero”<sup>9</sup> en el interior del Centro Cultural Olimpo, en el que 67 mujeres dejaron sus experiencias de violencia y abuso. Esta práctica de gestión les permitió observar de manera inmediata los alcances de sus acciones, fortaleciendo su identidad como

<sup>5</sup> Acta número 1, 1 de junio de 2022, 8.

<sup>6</sup> Acta número 1, 1 de junio de 2022, 8.

<sup>7</sup> Acta número 2, 28 de julio de 2022.

<sup>8</sup> Acta número 4, 8 de noviembre de 2022 y acta número 5, 19 de enero de 2023.

<sup>9</sup> Desde el movimiento Me Too, es común colocar en espacios públicos denuncias de abuso y violencia de género como una forma inmediata de acceder a la justicia a través de la exposición de los agresores.

Consejo. Al mismo tiempo, para quienes se integraron recientemente fue una oportunidad para aprender sobre procesos de administrativos, formatos y tiempos de la administración municipal.

Siguiendo a Hevia (2012), si tuviera que calificar qué funcionó mejor y qué no, en el patrón asociativo de este Consejo, tendría que señalar, en primer lugar, que cumplió muy bien la permanencia de consejeras por más de un trienio; en segundo lugar, la participación de grupos y personas con autonomía del poder político, sin financiamiento municipal como las asociaciones de mujeres empresarias que colaboran desde el ámbito del acompañamiento, lo mismo de las asociaciones que integran otros espacios consultivos o que, por sus objetivos, tienen que hacer sinergia con el IMM. Y, en tercer lugar, el compromiso personal con la defensa de los derechos de las mujeres y la transversalización de la perspectiva de género.

Por el otro lado, en contra, tenemos la baja asistencia de las integrantes a la mayoría de las reuniones. Regularmente asisten 15 de 26, apenas la mitad para lograr el quorum legal; tampoco todas participan de forma equitativa en las mesas de trabajo y en sus responsabilidades. A esto se suma la falta de criterios en el reglamento para integrar un consejo diverso y plural, manteniéndose un equipo de manera constante, y sólo abriéndose lugares si alguien sale por inasistencias o de forma justificada. En este periodo, se incorporaron tres nuevas consejeras que propusieron las mismas integrantes del Consejo, sin una convocatoria pública y abierta.

### *Capacidades de la administración pública municipal y coyuntura política*

Con la emergencia de la pandemia por el virus COVID-19, en Mérida surgieron una serie de estrategias desde la ciudadanía para afrontarla. Al mismo tiempo, el gobierno municipal y estatal desarrollaron espacios de consulta para diseñar políticas acordes a las necesidades. Un ejemplo desde la sociedad civil organizada, estudiado por Blanco Cebada, Flores Medina y Franco Salazar (2021), fue Apoyo Mutuo Mérida, organización para garantizar la seguridad alimentaria que, en colaboración con el gobierno, realizaron reuniones y alianzas para generar un plan de movilidad urbana.

Particularmente, en el orden municipal, desde la Secretaría de Participación Ciudadana, a cargo del Antropólogo Julio Sauma, se organizaron programas participativos a los que se sumaron los generados por el Instituto Municipal de Planeación de Mérida (IMPLAN) para la gestión urbana, como el Programa de Diseño Participativo de Espacios Públicos, Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS 2040), Programa Municipal de Desarrollo Urbano, Sistema Urbano de Drenaje Pluvial Sostenible, Panorama de la Vivienda en Mérida, Observatorio Urbano de Mérida y Mérida nos une. Algunos con mayor incidencia de instituciones, otros con incidencia de la sociedad civil y, por último, los

netamente ciudadanos (IMPLAN 2024). Asimismo, en la página del ayuntamiento se enlistan 26 consejos consultivos constituidos legalmente para distintas áreas del quehacer municipal.

Esta estructura participativa podría ser suficiente para explicar una voluntad política hacia el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de la ciudad. Al mismo tiempo, una capacidad técnica y burocrática para sostenerlos en el tiempo y permitir que las decisiones que ahí se tomen efectivamente se conviertan en política pública. Desde las evidencias puede señalarse que, si bien existió siempre un compromiso explícito de las consejeras que pertenecen a la administración municipal (directoras, subdirectoras y subsecretarias) y al gobierno municipal (síndica y regidora), esto no garantiza que constituyan un colectivo al interior del ayuntamiento con la suficiente fortaleza como para sortear obstáculos políticos y poco sensibles a la incorporación de la perspectiva de género. Por ejemplo, la secretaria ejecutiva y otra consejera, parte de la administración municipal, manifestaron su frustración porque sus puestos siguen siendo escritos en masculino, a pesar de que ya lo reportaron a la Secretaría de Gobernación.

Esta falta de poder para hacerse escuchar al interior del Ayuntamiento también se mostró en la insistencia de presentar las propuestas a nombre del Consejo. En lo relativo al cambio de nombre del IMM, la directora señaló:

Hasta ahora he tenido un acercamiento con el secretario municipal y con el director de Gobernación. Que la propuesta debe ser por escrito, con exposición de motivos, y que debe salir como una propuesta del Consejo. Esta propuesta está surgiendo desde el tema de que estamos tratando a mujeres en su diversidad, ya no sólo estamos viendo temas de violencia doméstica y familiar, estamos viendo temas de violencia laboral, digital, tenemos seguimiento de mujeres trans.<sup>10</sup>

A pesar de que esta propuesta provocó una discusión al interior del Consejo porque dos consejeras disientían del cambio argumentando que “no tiene que cambiarse sólo porque se haya puesto de moda o sólo por ese tipo de lenguaje”, se presentaron argumentos a favor, como las ventajas de incorporar el lenguaje inclusivo, el cambio en ese sentido del Instituto Nacional (INMUJERES), e ideas inspiradas en las teorías feministas con la intención de identificar a la mujer en su pluralidad; esto se sometió a votación y la propuesta se aprobó por mayoría.

De igual forma, se insistió que la propuesta de los lineamientos para la planeación municipal con perspectiva de género fuera presentada al Sistema Municipal Para la Igualdad entre hombres y mujeres, a título del Consejo, así como todo el proceso de capacitación a todas las direcciones para que integraran esta metodología a los anteproyectos de presupuestos de egresos del 2024. Quiero mencionar que esta es una de las experiencias más importantes donde el Consejo se constituye como un cogestor del gobierno municipal, puesto que diseña unos

<sup>10</sup> Acta número 6, 16 de marzo de 2023.

lineamientos que se presentan a un sistema administrativo para ser transmitidos a todas las áreas a través de una Unidad de Planeación Seguimiento y Evaluación para plantear el ejercicio de los recursos (la jefa de esta unidad también es consejera). Además, se pone de manifiesto la necesidad de auditar los programas que tienen etiquetado presupuesto para las mujeres para una mejor rendición de cuentas.<sup>11</sup>

Sobre esto, cabe mencionar que, en repetidas ocasiones, hay un llamado a revisar las actas del Consejo antes de firmarlas para poder compartirlas, como un mandato de transparencia, y porque la Secretaría de Participación Ciudadana supervisa las actuaciones de los consejos.

En suma, esta forma de conducción, así como las interacciones que se desarrollan al interior del Consejo, pueden considerarse expresiones de gobernanza participativa porque representan modos de organización y capacidades colectivas para tomar acuerdos con miras a solucionar problemas concretos entre el gobierno y la sociedad local (Santos Zavala y Porras 2012).

#### *Diseño institucional: participantes, toma de decisiones, debates y críticas*

En el periodo de estudio el Consejo aprobó su reglamento, el cual contiene disposiciones sobre la formalidad de sus sesiones, formas de representación, votación y comisiones o grupos de trabajo. Es bastante breve y en sus primeros artículos deja abierta la posibilidad de que sea modificado por el mismo Consejo cuando lo estime necesario. Las decisiones se tomarán después de su discusión por el principio de mayoría simple, lo cual fue afortunado para solucionar controversias en más de una ocasión (Fabiola García Magaña, comunicación personal, 1 de julio de 2024).

En lo que respecta a los procesos de selección de las participantes, éstos se encuentran establecidos en el acuerdo de creación que aprueba el cabildo cada trienio. Se trata de una lista de funcionarias municipales y de organizaciones de la sociedad civil que, como señalé antes, en su mayoría han participado en administraciones pasadas. Además, existen representaciones a título personal o independientes. En las actas encontré que quienes aparecen en el acuerdo, efectivamente son consejeras, pero había algunas más pertenecientes a otras organizaciones. Todas tienen una trayectoria en la movilización de demandas a favor de las mujeres desde la academia, el sector empresarial, activismo comunitario y político, protección de la familia, atención de la violencia. El rango ideológico va desde el conservador, con grupos como la Asociación Vida y Familia de Yucatán I.A.P. (VIFAC) y Ayuda a la Mujer Embarazada (AME), que están en desacuerdo con el aborto, hasta los de defensa amplia de derechos en la academia y el activismo comunitario. De hecho, cuando se ha discutido la despenalización del aborto en Yucatán, estos grupos se han encontrado como antagónicos.

<sup>11</sup> Acta número 8, 15 de agosto de 2023.

Sin embargo, en el periodo de estudio, aún con debates y controversias, las iniciativas avanzaron a través del diálogo y la toma de decisiones por votación. Una hipótesis a comprobar en el futuro es que en el Consejo no se presentaron temas que pudieran ser controversiales y diametralmente opuestos para evitar la tensión y el conflicto. Salvo en la reunión, después del 8 de marzo de 2023, donde hubo posiciones encontradas sobre las acciones iconoclastas en monumentos de la ciudad y las intervenciones en el palacio de gobierno durante la Marcha del 8M, ha primado el consenso, como lo expresó en su momento la Consejera Xixili Fernández:

Yo veo todos los grandes avances que se han dado aquí; se han dado justamente por no estarnos fijando en lo que nos diferencia y todas tenemos opiniones distintas, para mí una cultura de paz es el diálogo y el diálogo lo que también trae es esa apertura para poder cambiar de posición y algo que tiene este consejo es justamente este espacio de seguridad y confianza para poder dialogar y para tener la apertura para transformarnos, porque todas hemos vivido el proceso del feminismo desde diferentes posiciones.<sup>12</sup>

Estas discusiones fueron constantes con relación a distintos temas, pero el diálogo se impuso y también las votaciones favorecieron la toma de decisiones. Otro ejemplo, es cuando se sometió a votación la baja de dos consejeras, una por inasistencias y otra por motivos laborales. Ante esto, la Secretaría Ejecutiva hizo una propuesta de integración de una asociación de mujeres empresarias, la cual fue rechazada; de hecho, tres consejeras señalaron que podía darse una sobre representación del sector empresarial, en contraste con la falta de participación de mujeres jóvenes e indígenas mayas. Al respecto, la consejera Emma Puerto comentó:

A mí me agrada la idea de integrar a mujeres jóvenes, porque digo esto sin la intención de molestar a alguien, pero sí en ocasiones he sentido que se tratan de invalidar mis comentarios por el hecho de ser joven y también siento que hace falta representatividad de mujeres trans, he visto en el grupo muchos mensajes transfóbicos, yo respeto la opinión de cada una, yo respeto sus ideologías pero siento que es muy importante esta representatividad y hablar sobre estas ideologías porque se está propiciando a la discriminación.<sup>13</sup>

Para solucionar esta cuestión, se votó por la necesidad de contar con más perfiles para llenar los espacios vacantes y, en la siguiente reunión, se presentaron tres nuevos que fueron aprobados por unanimidad. También fueron importantes los procedimientos de comunicación, mediante convocatorias realizadas con 48 horas de anticipación, la circulación de las actas y un grupo de WhatsApp. En cuanto a la difusión pública de sus actividades, si bien se planteó la propuesta de habilitar

<sup>12</sup> Acta número 6, 16 de marzo de 2023.

<sup>13</sup> Acta número 7, 18 de mayo de 2023, 3 y 4.

su propia red social dónde difundir sus actividades, resultó un impedimento por parte de la Secretaría Ejecutiva y otra consejera integrante de la administración municipal, señalando que esos medios de comunicación deben ser manejados institucionalmente por el Ayuntamiento. Al no contar con un espacio propio, como página electrónica o redes sociales, es prácticamente imposible que la ciudadanía pueda enterarse de la existencia del Consejo y de las actividades que realizan; normalmente sus acciones aparecen en los medios de comunicación como notas de actividades que gestionaron las autoridades municipales, y las consejeras se mencionan en un segundo plano o se publica alguna foto, lo que invisibiliza su nivel de involucramiento en las acciones emprendidas.

Cerrando con la reflexión de Hevia (2012) sobre las dos propuestas para analizar el diseño institucional, puede decirse que este Consejo, a través de lo que evidencian sus actas, presenta un diseño de cubo democrático, ya que tiene lineamientos escritos sobre la selección de participantes, lo ejercita y formula propuestas; asimismo es un espacio de comunicación y toma de decisiones a partir de la votación, y tiene autoridad en cuanto colectivo. Por la relación entre las servidoras públicas y miembros del cabildo que participan, puede afirmarse que logra una incidencia. No tengo evidencia que su diseño sea flexible porque los tiempos de inicio y cierre de actividades, su composición y reglamento lo guía la administración municipal. Empero, en el reglamento se admiten los cambios sobre su propia composición, responsabilidades y obligaciones por medio de la votación en su interior y la aprobación del cabildo.

### *Intereses y aportaciones en la cogestión*

Para complementar el análisis de los factores que moldean la participación social dentro del Consejo, con base en la tipología de intereses de mujeres de Molyneaux (1984) y los análisis de Zaremborg (2016) y Mtintso (2003), en este apartado expongo una revisión de los planes de trabajo que presentó cada mesa de trabajo del Consejo, detallando el rumbo que tomaron sus acciones a partir del debate y aprobación de las propuestas.

Es preciso señalar que las actividades que efectivamente se realizaron fueron gestionadas de forma tripartita: la administración municipal, a través del Sistema Municipal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en Mérida; la Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia del gobierno municipal, integrada por distintas regidoras y regidores; y la sociedad civil. De hecho, puedo afirmar que las funcionarias municipales y regidora que participan en el Consejo se comprometieron con las iniciativas como un equipo.

En el periodo de estudio, la mesa de trabajo de políticas públicas tuvo dos coordinadoras: Xixili Fernández y Ligia Vera, una de la sociedad civil y la otra como independiente con trayectoria académica. En esta mesa presentaron propuestas para alinear la planeación municipal con la legislación vigente que

impone la incorporación de la perspectiva de género y otras acciones, como revisar el lenguaje inclusivo en los documentos del municipio y la Promoción de la Norma Mexicana NMXR-025 SCFI-2015 de Igualdad Laboral y No Discriminación (véase tabla 1).

**Tabla 1. Mesa de Políticas Públicas: objetivos y líneas de acción**

Objetivo	Líneas de acción / actividades
Identificar las áreas de oportunidad tanto en el diseño como en la ejecución de políticas públicas, así como sus fortalezas, verificando que cumplan con el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, pudiendo generar recomendaciones para cambios en materia de perspectiva de género, derechos humanos, principios de igualdad e interculturalidad.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impulsar el uso de la comunicación con perspectiva de género; lenguaje inclusivo en la administración pública.</li> <li>2. Creación de un Manual de planeación de programas y presupuestos con perspectiva de género.</li> <li>3. Capacitación de funcionarias y funcionarios de la administración pública municipal en la planeación con perspectiva de género.</li> <li>4. Evaluación de los programas sociales actuales desde la perspectiva de género a fin de identificar las brechas de género y, en especial, las barreras en el acceso a los derechos por parte de las mujeres.</li> <li>5. Incidir en la modificación de las reglas de operación de programas municipales con el fin de incorporar la equidad de género.</li> <li>6. Promoción de la Norma Mexicana NMXR-025 SCFI-2015 de Igualdad Laboral y No Discriminación.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia, con base en actas del Consejo.

En el orden municipal se han introducido el marco lógico para la planeación y presupuestación y ha permeado la necesidad de planear con perspectiva de género. Esto se ha logrado lentamente con alinear las metas de gobierno expresadas en el Plan Municipal de Desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. No obstante, cada trienio, la fluctuación del personal hace que los avances sean como una noria, mientras se avanza en capacitaciones al personal encargado de planeación, incorporando habilidades y pericia para el manejo de datos cualitativos y cuantitativos; al llegar un nuevo gobierno municipal, se comienza casi desde cero. Es indiscutible que estas iniciativas constituyen un interés de tipo estratégico porque trastocan la formulación de las políticas públicas, la distribución de los recursos y el acceso a bienes y servicios para lograr

la igualdad de oportunidades. Generar un manual con lineamientos para hacer la planeación municipal, los presupuestos, las reglas de operación de programas y hasta convocatorias con perspectiva de género, son acciones que permitirían una mayor participación en los recursos y poner sobre la base de la acción pública a las mujeres.

Las actividades de esta mesa suscitaron felicitaciones cuando se presentaban los avances. Se destaca el hecho que en el proceso de interacción y negociación entre personas del gobierno y la sociedad civil, se introdujeron iniciativas importantes que excedían al ámbito deliberativo del Consejo, y, al mismo tiempo, había confianza para tratar problemáticas y recibir consejos, y retroalimentación de cómo abordarlos. Por ejemplo, cuando la regidora mencionó que en los resultados de una convocatoria para estímulos a la cultura había un beneficiado que era señalado como acosador de varias mujeres, expuesto en el cabildo, ya no se pudo tomar cartas en el asunto debido a los tiempos de la convocatoria. Entonces, se pensó en una estrategia para incorporar a los reglamentos y convocatorias ciertos requisitos y candados para evitar estas situaciones.

Por su parte, la mesa de Difusión estratégica con perspectiva de género estuvo coordinada por Emma Soledad Puerto Arteaga, de la Colectiva Frente Nacional para la Sororidad Yucatán. Se abocó a generar materiales audiovisuales para acercar a distintos públicos las actividades del IMM, tener un mayor impacto en la ciudadanía durante las actividades de marzo y noviembre, y el reconocimiento de la trayectoria de mujeres (véase tabla 2).

**Tabla 2. Difusión estratégica con perspectiva de género:  
objetivos y líneas de acción**

Objetivo	Líneas de acción
Generar e idear mecanismos, programas o actividades encaminadas a promocionar o dar información relativa a temáticas de mujeres, así como la perspectiva de género, derechos humanos, principios de igualdad e interculturalidad, tomando en cuenta los canales y medios disponibles para ello.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Campaña Naranja para la difusión del IMM y organizaciones civiles.</li><li>2. Campaña para desafiar roles y estereotipos de género.</li><li>3. Historias de mujeres: contar con publicaciones digitales y físicas donde podamos difundir historias de mujeres meridianas.</li><li>4. Campaña Testimonial para fortalecer la confianza en el IMM</li><li>5. Live en Facebook en la página del IMM.</li><li>6. Mesas de trabajo y foros del IMM y distintas instituciones.</li></ol>

Fuente: elaboración propia, con base en actas del Consejo.

El Consejo como tal no tiene un presupuesto asignado para el desarrollo de actividades, así que los costos de producción y edición fueron asumidos por el IMM, así como las aportaciones en trabajo de diseño de los colectivos integrantes de la mesa. Algunas de sus actividades principales fueron apoyar en la realización del documental del Consejo para celebrar sus veinticinco años, participar con material audiovisual sobre los tipos de violencia, organización de foros y del tendadero que se mencionó antes.

Estas acciones pueden describirse como un interés hacia las mujeres en su sentido histórico, como colectivo no homogéneo, porque procuran visibilizarlas en su diversidad y exponen la necesidad de hacerlo en los espacios de difusión del ayuntamiento, discutir el tema en foros y dejar un registro del quehacer del Consejo. Considero que no todo lo que se planeó se llevó a cabo por cuestiones de presupuesto y porque, al ser un trabajo voluntario, seguramente sus integrantes tenían que cumplir con otros compromisos al interior de sus asociaciones.

En la mesa de trabajo Fortalecimiento de la autonomía y empoderamiento de las mujeres, las coordinadoras fueron Liliana Carrillo Kumul y María Eugenia Marín Vázquez, en diferentes momentos, pero ambas pertenecientes a la Asociación de Mujeres Empresarias de Yucatán (AMMEYUC). En pocas ocasiones presentaron informes de sus actividades, aunque fue recurrente la solicitud de llenar un formulario para hacer un directorio de programas productivos y para emprendimientos de mujeres. La Secretaría de Mujeres estatal señaló que tenía un directorio que podía compartir. En las actas se menciona un espacio de difusión durante las actividades de marzo del 2023. Están ausentes las posibles alianzas o colaboraciones con otras áreas del gobierno municipal (véase tabla 3). Es posible que las actividades que las asociaciones de mujeres empresarias desarrollaran, en el periodo de estudio, distintas actividades a título personal y no como parte del Consejo.

El empoderamiento económico revierte patrones de subordinación y es clave para superar la violencia de género, sin embargo, las actividades planeadas por esta mesa tienden más a fortalecer las capacidades laborales y productivas de las mujeres, sin atender a un cambio en la división sexual del trabajo, para poder distribuir las tareas domésticas de forma equitativa entre hombres, mujeres, sociedad civil y el Estado. Por tales razones, los intereses que se movilizaron fueron de tipo prácticos, porque las acciones de formación de oficios, comercialización de productos o integración al mercado laboral están dirigidos a mujeres que necesitan el acceso a recursos para salir de la pobreza y, de esta manera, convertirse en proveedoras de sus hogares. Esto es consistente con la corriente de Mujeres en el Desarrollo (MED) que planeaba incorporar a las mujeres al mercado laboral como un mecanismo para el crecimiento económico sin revertir su subordinación, sino al contrario, sumar más horas de trabajo a su día.

En suma, se presentaron intereses diversos, incluso los estratégicos y los prácticos pueden verse como contradictorios. Esto se debió a la conformación de las

propias mesas de trabajo, donde no confluían de forma plural, sino guiadas por voluntades, por los objetivos de sus propias organizaciones y seguramente por afinidades personales.

**Tabla 3. Fortalecimiento de la autonomía y empoderamiento de las mujeres: objetivos y líneas de acción**

Objetivo	Líneas de acción
Diseñar estrategias o herramientas que coadyuven a las mujeres a transitar de situaciones de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión, a su reconocimiento como sujetas importantes y únicas que tienen el control de sus propias vidas, que determinan sus metas personales y grupales, actuando de manera racional y efectiva para alcanzarlas, responsabilizándose, a su vez, de las consecuencias para conseguir el pleno goce de sus derechos y de sus libertades.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Capacitación en aspectos personales, empresariales, manejo y uso del dinero, violencia económica y patrimonial.</li><li>2. Proporcionar y reforzar los procesos de empoderamiento de las mujeres que puedan ser concretados para autonomía económica.</li><li>3. Capacitación en diferentes oficios.</li><li>4. Diseñar o ejecutar procesos de capacitación que permitan a las mujeres desarrollar sus habilidades para integrarse al mercado laboral y desarrollar sus habilidades administrativas.</li><li>5. Fortalecimiento para la comercialización en manos de las mujeres que propicien la difusión y venta de sus productos.</li><li>6. Asesoramiento para estar formalmente constituidas.</li><li>7. Actualizar un directorio de instituciones que apoyen y asesoren a las mujeres para empezar un emprendimiento.</li></ol>

Fuente: elaboración propia con base en actas del Consejo.

A pesar de ello, en conjunto, se incluyeron en este periodo a mujeres cada vez más plurales y diversas, de distintas edades, corrientes ideológicas y posiciones feministas que no se encuentran de forma regular en espacios de diálogo y diseño de políticas. Incluso, que pueden aparecer como en confrontación. En este sentido, ha funcionado como lugar de mediación y consenso.

CONCLUSIONES

En este artículo se mostraron los factores que permean la participación de ciudadanas en el Consejo, sus características, compromiso y voluntad política de las y los servidores públicos, su diseño institucional, así como los intereses que

promueven en este espacio consultivo. De los datos empíricos se desprende que los participantes, y su número, están preestablecidos desde el gobierno municipal. Por reglamento, es posible integrar a otras asociaciones y personas, lo cual debe favorecerse para no presuponer que ciertas personas o colectivos representan los intereses de la ciudadanía en carácter de expertas (Amuchástegui 2017). En este estudio, no es posible reconocer la ideología o posición respecto a la totalidad de los derechos de las mujeres y feminismos de las mujeres participantes en el Consejo porque no es explícita, sólo se encuentran indicios en los debates. Esto podría remediarse, modificando su reglamento e incorporando el ejercicio de una convocatoria pública para integrarlo.

Aunque en este periodo de estudio se propició el equilibrio en la participación y perfiles de acuerdo con temas en que se desempeñen los colectivos, edades y origen étnico, es interesante que se insistiera en la participación de colectivos de jóvenes y mujeres de origen maya, porque prácticamente no tienen representación. Desafortunadamente, se integraron al final de este periodo del Consejo, lo que impide una valoración de sus aportaciones.

Respecto a la participación política, puede afirmarse que es un espacio de diálogo donde se socializan de forma constante las acciones que se desarrollan en el ámbito municipal, tanto desde el gobierno como la sociedad civil y la academia, a favor de las mujeres. En la mayoría de las sesiones participan como invitadas funcionarias municipales para exponer sobre programas y proyectos, dialogan sobre las novedades en materia legislativa, presentan avances de las mesas de trabajo y proponen mecanismos de difusión. Esto representa un mecanismo de rendición de cuentas sobre las políticas de género sin formalidades y de manera directa.

En el corto tiempo que funcionó, logró generar una identidad al presentar propuestas en su nombre y reuniendo el compromiso, talento y trayectoria de cada una de sus integrantes, siendo el ayuntamiento un ente gestor, además de conductor. También contribuyó con propuestas específicas para el fortalecimiento institucional y la reforma al reglamento del propio IMM donde se señala que para ser directora del Instituto, además de otras cualidades profesionales, la funcionaria elegida debe ser recomendada por instituciones académicas públicas o privadas y organizaciones de la sociedad civil.

La dinámica de participación bajo un interés común, la recepción de informes de funcionarias/os municipales y estatales, y la elaboración de propuestas para intervenir en el quehacer municipal, convierten al Consejo en una instancia de empoderamiento y, sin duda, generan prestigio en sus integrantes. Otro acierto es que se construyen puentes intergeneracionales e ideológicos, se tejen alianzas y se escuchan voces en un marco de respeto y creatividad para la búsqueda de la igualdad. Por tal motivo, es una interfaz comunicativa donde se intercambia información, al mismo tiempo que capacidades técnicas entre el gobierno y la sociedad civil.

Al mismo tiempo, este Consejo es cogestivo, porque no sólo genera “procesos de negociación de preferencias” (Hevia 2012), sino que tiene capacidad deliberativa, de intercambio de procesos técnicos como la hechura de lineamientos para la administración municipal y, al participar miembros de la administración y el gobierno municipal, comparten la toma de decisiones. Por tal motivo, constituye un ejercicio importante de gobernanza participativa a nivel local. Si bien se trata de una instancia perfectible, hay que destacar que tiene elementos formales como un reglamento y actas de trabajo que le permiten dar seguimiento a sus decisiones, y contribuyen a la rendición de cuentas. También, ha encontrado vías institucionales para que sus deliberaciones contribuyan al quehacer municipal, transitando de ser un mecanismo de participación a uno de acción, es decir, un mecanismo eficaz de gobernanza participativa. En el plano subjetivo, aprovecha y diversifica las habilidades de las personas que participan, logra una gestión pública colaborativa y, en ese sentido, incrementa la eficiencia en las políticas públicas.

En estudios futuros, sería de interés analizar si, en términos de gobernanza, su ejercicio es comparable con otros consejos consultivos municipales; de igual manera profundizar si su diseño institucional es mejorable en términos formales y participativos. Otras cuestiones relevantes de conocer serían las percepciones de los colectivos, asociaciones o grupos académicos participantes y saber cómo califican su representación en el Consejo. También examinar las estrategias de comunicación dirigidas hacia sus bases y a la ciudadanía en general, para indagar si tiene cierto reconocimiento social, lo cual podría extrapolarse a otros consejos. Finalmente, en términos de resultados, sería de mucha valía analizar el impacto que las acciones del Consejo han tenido en la incorporación de las demandas de la mujeres yucatecas en las políticas públicas del estado y a nivel municipal.

## REFERENCIAS

- “Acuerdo por el cual se autoriza la creación del Consejo de Colaboración Municipal de las Mujeres, por el término de la Administración Municipal 2021-2024”. 2022. *Gaceta municipal. Órgano oficial de publicación del municipio de Mérida, Yucatán, México*, 28 de febrero, núm. 1824, año 15: 80-86. Consultado el 2 de junio de 2025. [https://www.merida.gob.mx/gaceta/doc/1801-1900/gaceta\\_1824.pdf](https://www.merida.gob.mx/gaceta/doc/1801-1900/gaceta_1824.pdf).
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- AGUILERA, Carolina. 2009. “Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales”. *América Latina Hoy* 46 (2007): 119-143.
- AMUCHÁSTEGUI, Ana. 2017. “Gobernanza neoliberal en la epidemia de VIH / SIDA en mujeres en México: los efectos del paradigma de la vulnerabilidad”. *Estudios Sociológicos* 35 (104): 343-371.
- BENAVENTE, María y Alejandra Valdés. 2014. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique. 2006. “El derecho humano a la participación política”. *Derecho PUCP* 59: 9-32.
- BLANCO CEBADA, Luis Antonio, Vera Isabel Flores Medina y Arantza Franco Salazar. 2021. “Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19”. En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19*, coordinación de Eliana Arancibia, 129-166. México: UNAM.
- CHÁVEZ BECKER, Carlos y Hanna Monsivais. 2018. “Gobernanza y desarrollo social en el Estado de México: análisis del diseño de cuatro Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada (MPCI)”. *Cofactor* 14 (7): 53-84.
- DAMSKY, Isaac. 2020. “La participación ciudadana como un derecho. Sus interrogantes en la contratación administrativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En *La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción*, coordinación de Miguel López Olvera y Rodolfo Cancino Gómez, 47-75. México: UNAM.
- GARRETÓN, Manuel *et al.* 2011. “Movimiento social, nuevas formas de hacer política y enclaves autoritarios. Los debates del Consejo Asesor para la Educación en el gobierno de Michelle Bachelet en Chile”. *Polis* 10 (30): 117-140.
- GIRALDO PALACIO, María Elena. 2021. “Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán”. En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19*. Coordinación de Eliana Arancibia, 71-94. México: UNAM.
- HEVIA, Felipe. 2012. “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del Poder Ejecutivo federal mexicano”. En *Redes y jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Coordinación de Gisela Zaremberg, 159-184. México: FLACSO.

- HEVIA, Felipe y Ernesto Isunza. 2010. “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”. En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. Coordinación de Alberto Olvera, 59-127. México: CIESAS-UV.
- IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación en Mérida). 2024. *Gestión urbana: planeación participativa y alianzas estratégicas*. Yucatán: Ayuntamiento de Mérida.
- ISUNZA VERA, Ernesto. 2010. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, coordinación de Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, 265-291. México: Porrúa-CIESAS.
- “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” [reformada]. 2025. *Diario oficial de la Federación*. 23 de marzo. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>.
- MATOS, Marlise. 2020. “Género y sexualidad en la política pública de Brasil: progresos y retrocesos en la despatriarcalización y desheteronormalización del Estado”. En *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas: el reclamo de derechos durante la marea rosa*. Compilación de Elisabeth Jay Friedman, Felicitas Rossi y Constana Tabbush, 177-208. Argentina: CLACSO.
- MOLYNEAUX, Maxine. 1984. “¿Movilización sin emancipación? Los intereses de la mujer, Estado y revolución en Nicaragua”. *Desarrollo y Sociedad*, 13: 179-195.
- MTINTSO, Thenjiwe. 2003. “Representivity: False Sisterhood or Universal Women’s Interest? The South African Experience”. *Feminist Studies* 29 (3): 569-579.
- PUGA, Cristina. 2014. “La sociedad organizada. Una teoría prescriptiva de la asociación”. En *El rendimiento social de las organizaciones sociales*, 63-100. México: UNAM.
- RODRÍGUEZ CASALLAS, Diego *et al.* 2024. “Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática”. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales* 26 (1): 198-214.
- SANTOS ZAVALA, José y Francisco Porras. 2012. “Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México”. En *Redes y jerarquías: Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. Coordinación de Gisela Zaremberg, 137-158. México: FLACSO.
- VELÁSQUEZ, Angi. 2019. “La incidencia de los movimientos de mujeres en las políticas de género y los límites para la acción. El caso de Bogotá. En *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina*, edición de Ana Laura Rodríguez Gustá, 144-172. Buenos Aires: CLACSO.
- ZAREMBERG, Gisela. 2016. “¿Género versus pueblo?: movilización, cooptación y participación en Venezuela, Brasil y Nicaragua”. *Latin American Research Review* 51 (1): 84-108.

