

# Vigilar la gobernanza en tiempos de crisis: la experiencia del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19 en Yucatán, México

Por *Eliana* ARANCIBIA GUTIÉRREZ\*  
y *María Elena* GIRALDO\*\*

## *Introducción*

**D**ESDE SUS INICIOS, la pandemia por Covid-19 se configuró como una crisis humanitaria de carácter global; en esa perspectiva, los primeros análisis sociales y políticos sobre el fenómeno se enfocaron en estudiar las estadísticas asociadas con la propagación de la enfermedad, las consecuencias individuales y colectivas de las políticas de confinamiento y el efecto de estas medidas en los sistemas económicos de los distintos países. Estas primeras indagaciones permitieron establecer algunas pautas como la identificación de las medidas de control tomadas por los gobiernos y la realización de análisis comparativos entre naciones con respecto al curso que seguía la pandemia.

Actualmente, es un hecho que las repercusiones sociales de la pandemia por Covid-19 abarcan distintos ámbitos: salud, economía, empleo, alimentación y seguridad, por mencionar los prioritarios, lo cual evidencia que estamos inmersos en un desastre global que afecta con mayor severidad a regiones periféricas como América Latina. Frente a ese escenario, los gobiernos y las sociedades enfrentan un doble reto: por un lado, buscar mecanismos para establecer un sistema de gobernanza de la crisis, y por el otro, generar medidas para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones humanas. Ambos retos se presentan en diferentes escalas territoriales, que van desde lo global, continental y nacional, hasta lo subnacional y local.

---

\* Profesora del Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en Mérida, Yucatán; e-mail: <eliana.arancibia@enesmerida.unam.mx>.

\*\* Profesora de la Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida, de la Universidad Nacional Autónoma de México; e-mail: <elena.giraldo@enesmerida.unam.mx>.

La oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de los Riesgos y los Desastres (UNDRR, por sus siglas en inglés) define un desastre como cualquier situación o evento, incluyendo los asociados a peligros biológicos o pandemias, que altere de manera grave el funcionamiento de una sociedad y exceda sus capacidades para responder con sus propios recursos. En escenarios donde hay una mayor vulnerabilidad y capacidades débiles para enfrentar las consecuencias del desastre, se incrementan las repercusiones adversas, que se materializan en la pérdida de vidas humanas y la precarización de las condiciones socioeconómicas y el ejercicio de la ciudadanía. Por ello es perentorio avanzar tanto en investigaciones como en acciones que permitan atender de manera diferenciada los problemas derivados de la pandemia por Covid-19 en contextos territoriales particulares.

La atención integral a esta contingencia, pero más aún las acciones orientadas a las comunidades y grupos humanos vulnerables, implican importantes desafíos en términos de gobernanza, entendida aquí como la coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales para conducir procesos de acción colectiva a partir de un arreglo institucional (reglas de juego) y dinámicas de interacción que permitan generar soluciones legítimas y eficaces con el fin de atender un problema público.<sup>1</sup> Los procesos de gobernanza involucran tanto las relaciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno como entre éstos y actores de la sociedad civil y el sector privado.

Para México, como país federalizado, el reto de la gobernanza es mayor, pues se trata de promover la real colaboración entre los gobiernos de las treinta y dos entidades federativas y el gobierno federal, en un entorno caracterizado por profundas asimetrías regionales. Esto implica que cada estado deba enfrentar el desastre ocasionado por la pandemia con capacidades y recursos desiguales, en términos del acceso a la atención sanitaria, empleo, vocaciones productivas, entorno político, condiciones de seguridad, instituciones educativas y acceso a las TIC, entre los rubros más importantes.

Una región con alta vulnerabilidad en el contexto nacional es la Península de Yucatán, donde la emergencia por Covid-19 ha incrementado la fragilidad de las condiciones de vida de sus habitantes. En particular, en el estado de Yucatán, 40% de la población se encuentra en situación de pobreza y 33.3% está en vulnerabilidad

---

<sup>1</sup> Tim Plumptre y John Graham, *Governance and good governance: international and aboriginal perspectives*, Ottawa, Institute on Governance, 1999.

por carencias sociales;<sup>2</sup> 60% de sus habitantes se reconocen como indígenas, principalmente mayas.<sup>3</sup> Aunado a esto, su ubicación geográfica, dentro de la línea subtropical de alta incidencia de huracanes y otros fenómenos climáticos, hace que su territorio esté bajo constante amenaza.

En este escenario, un grupo interdisciplinar de investigadores del campo de las ciencias sociales, adscritos a diferentes instituciones académicas en Yucatán (entre quienes se encuentran las autoras de este ensayo), promovió la creación del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19 (ORGA) como una herramienta de vigilancia que permite monitorear a escala regional los procesos que en ese rubro se han establecido entre los diferentes actores territoriales para la atención de la pandemia.<sup>4</sup>

Este ensayo presenta la experiencia de creación del ORGA, con el propósito de exponer de manera analítica la propuesta teórico-conceptual y metodológica que fundamenta su ejercicio de vigilancia y observación, el cual se focaliza en el análisis de los procesos de gobernanza frente a la pandemia por Covid-19 en cinco temáticas de importancia para el contexto del estado de Yucatán: 1) seguridad alimentaria, 2) economía y empleo, 3) violencia de género, 4) restricciones a la movilidad y 5) pueblo maya.

Tales temáticas se conciben como “espacios de observación”, conforme a un modelo de análisis que, como se verá más adelante, podría constituirse en una referencia piloto a ser replicada en otras regiones de México o de la región latinoamericana para contribuir a la generación de productos de investigación que se traduzcan en recomendaciones y orientaciones para los tomadores de decisiones y responsables de elaborar políticas públicas durante la pandemia y en un futuro post pandemia.

---

<sup>2</sup> *Informe de Pobreza y Evaluación 2020: Yucatán*, México, Coneval, 2020, en DE: <[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Yucatan\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Yucatan_2020.pdf)>. Consultada el 5-IX-2020.

<sup>3</sup> *Encuesta Intercensal 2015: principales resultados*, México, INEGI, 2015; véase también Secretaría de Salud, *Covid-19 México: panorama en población que se reconoce como indígena*, México, 2020, en DE: <<https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/10/panorama-covid19-poblacion-indigena-240920.pdf>>.

<sup>4</sup> Este observatorio se desarrolla con el financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt) a través del proyecto núm. 312572 denominado “Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19”, participante en la Convocatoria 2020-1 de Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por Covid-19.

1. *Los observatorios sociales:  
revisión teórico-conceptual*

EN las últimas dos décadas se ha evidenciado una proliferación de observatorios sociales, muchos de los cuales se han creado en América Latina.<sup>5</sup> A partir de la metáfora de los observatorios astronómicos, meteorológicos o de caza, que tradicionalmente se han establecido en lugares altos para poder ver un entorno desde una posición privilegiada, los observatorios sociales constituyen organizaciones que buscan dar seguimiento a la evolución de un fenómeno social o económico, desde una posición ventajosa.<sup>6</sup> La creación de estos observatorios se ha orientado a realizar seguimiento a diferentes problemas públicos como la violencia de género, los procesos migratorios, la inseguridad, la salud de la población, la generación de ciencia y tecnología, entre otros grandes temas de la agenda de las ciencias sociales.

Si bien en la literatura sobre los observatorios sociales se advierte que la definición de la categoría no está del todo establecida, hay acuerdo en considerar que un observatorio debería “responder a la construcción y divulgación de conocimiento socialmente pertinente”.<sup>7</sup> En tal sentido, estos organismos se proponen transformar una realidad y desde esa perspectiva se han posicionado en la arena política en América Latina.

Por ello, aunque “observar” es un acto fundamental del proceso científico para la generación de nuevo conocimiento, los observatorios sociales requieren de métodos especializados y estructurados para cumplir con su función. Como expresa Noel Angulo Marcial: “la observación es un modo de examinar la realidad, lo que implica claridad y mensurabilidad con respecto a los propósitos de la observación, de los criterios de comparación, de los elementos

<sup>5</sup> Alicia Guadalupe Luna Salazar, *La sociedad civil organizada en la rendición de cuentas social en México: el caso de los observatorios ciudadanos*, México, UNAM, 2018, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales.

<sup>6</sup> Natividad Enjuto, “Razón de ser de los observatorios”, ponencia marco en la Jornada Observando observatorios: ¿nuevos agentes en el Tercer Sector?, realizada en la Caja Navarra en Madrid, noviembre de 2008, y publicada en *Jornada Observando observatorios: ¿nuevos agentes en el Tercer Sector?*, Madrid, Observatorio del Voluntariado/Plataforma del Voluntariado de España, 2010, pp. 10-17, en DE: <<https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/observando-observatorios.-nuevos-agentes-en-el-tercer-sector.pdf>>.

<sup>7</sup> Gabriel Eduardo Moreno Soler y Jeison Fernando Mantilla Castellanos, “Una revisión del concepto observatorio social: hacia una comprensión de sus objetivos, alcances, métodos y finalidades”, *Psicogente* (Barranquilla, Colombia, Universidad Simón Bolívar), vol. 19, núm. 36 (julio-diciembre de 2016), pp. 347-359, p. 355.

observables y de la manera de realizar la observación”, así por lo general, los observatorios son empleados para profundizar en el conocimiento de la trayectoria y las tendencias del fenómeno estudiado, a la vez que promueven la reflexión y el debate público sobre la problemática analizada. En tal virtud, pueden convertirse en un centro de pensamiento y vigilancia estratégica que contribuya a la mejor comprensión y toma de decisiones frente a un fenómeno de relevancia colectiva.<sup>8</sup>

Los observatorios sociales se desarrollan en un escenario de la *sociedad del conocimiento* en el cual es cada vez más apremiante la necesidad de depurar, clasificar y priorizar la abundante información que sobre un fenómeno llega por diferentes canales de comunicación, incluyendo las redes sociales basadas en las TIC.<sup>9</sup> En términos generales, el proceso que sigue un observatorio es: *a)* recopilar y depurar información del fenómeno observado; *b)* realizar un diagnóstico sobre su situación; *c)* realizar seguimiento a la evolución de este fenómeno; y *d)* presentar informes y documentos de análisis que sirvan como insumo para la toma de decisiones en materia de políticas públicas o acciones puntuales, a fin de resolver un problema público.<sup>10</sup> Por tal motivo, estos organismos requieren generar un sistema de gestión del conocimiento que permita transformar la gran cantidad de datos disponibles, a fin de aportar a la toma de decisiones en contextos de incertidumbre.<sup>11</sup>

La labor de los observatorios abarca también el ámbito de la investigación y la formación, para apoyar y colaborar con dependencias de gobierno locales, regionales o nacionales. En tal contexto, se han establecido varias clasificaciones de los tipos de observatorio existentes. En México, una clasificación del Sistema de Información de Observatorios Ciudadanos, generado por la organización Este País, indica que, de acuerdo con los actores que los conforman, pueden existir observatorios: *a)* de la sociedad civil; *b)* de coaliciones entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y dependencias del gobierno; *c)* del gobierno, creados por dependencias gubernamentales o programas

---

<sup>8</sup> Noel Angulo Marcial, ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones?, *Innovación Educativa* (México, IPN), vol. 9, núm. 47 (abril-junio de 2009), pp. 5-17.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Enjuto, “Razón de ser de los observatorios” [n. 6].

<sup>11</sup> Yoel Ramón Sarmiento Reyes, Mercedes Delgado Fernández y Marta Beatriz Infante Abreu, “Observatorios: clasificación y concepción en el contexto latinoamericano”, *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud* (Ministerio de Salud Pública de Cuba), vol. 30, núm. 2 (abril-junio de 2019), pp. 2-27.

públicos; y *d*) de tipo académico, los cuales son impulsados por universidades o alianzas entre instituciones académicas.<sup>12</sup>

Los observatorios sociales se constituyen en un catalizador de la inteligencia colectiva, esto es, la suma de las inteligencias individuales incrementadas a partir de la interacción y el intercambio de información y de conocimiento con los demás integrantes del colectivo, e incluso con otros observatorios, cuando se establecen redes entre estos organismos. Pero los observatorios también son catalizadores de la participación ciudadana y, en este sentido, corresponden a un instrumento para el fortalecimiento de la democracia. Según Angulo Marcial, los observatorios enfatizan más el monitoreo que la evaluación, lo cual significa que se orientan a colaborar en el análisis y reorientación de objetivos, prioridades, mecanismos y acciones, más que en determinar la efectividad, eficiencia o eficacia de los objetivos establecidos, a partir de una decisión pública.<sup>13</sup>

En un contexto crítico como el generado por la actual pandemia, donde prevalece la incertidumbre y se incrementa la vulnerabilidad social, resulta no sólo necesario sino urgente, contar con dispositivos de vigilancia y análisis que permitan recabar y organizar datos e información, realizar diagnósticos y sugerir áreas de acción prioritaria para encauzar los esfuerzos gubernamentales y ciudadanos. Poner en marcha dispositivos como los descritos puede contribuir a mejorar la atención de los problemas y efectos sociales generados por la crisis en diferentes sectores de la población, sobre todo en aquellos más vulnerables como poblaciones en situación de pobreza y carencias sociales, grupos indígenas, mujeres, adultos mayores, entre otros.

En ese sentido, la figura de un observatorio social focalizado en procesos de gobernanza es pertinente en el contexto del Covid-19, más aún si dirige su atención a las escalas regionales y locales, donde existe una mayor proximidad entre gobiernos y ciudadanía y, por tanto, más posibilidades de elaborar políticas y acciones diferenciadas y específicas, de acuerdo con las condiciones y requerimientos de los diversos grupos de la población. En el mejor de los casos, el observatorio puede representar un potencial para reforzar las capacidades institucionales en estos niveles de gobierno, los

---

<sup>12</sup> En México se identifican más de 220 observatorios ciudadanos, los cuales han conformado redes de vigilancia y control, véase Luna Salazar, *La sociedad civil organizada en la rendición de cuentas social en México* [n. 5].

<sup>13</sup> Angulo Marcial, ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? [n. 8].

cuales normalmente no poseen los recursos suficientes para atender, de manera independiente, un fenómeno crítico y de alto impacto.

En la siguiente sección se abordará el concepto *gobernanza* y cómo ha sido comprendido y adoptado en la experiencia del observatorio social analizado.

## *2. Una aproximación a la gobernanza en el contexto de la crisis por Covid-19*

LA gobernanza es un concepto ya arraigado en los estudios sobre gobierno y asuntos públicos, así como en el lenguaje de políticos y de ciudadanos; incluso su empleo se ha extendido al ámbito de organizaciones públicas y privadas para referirse a una mejor forma de tomar decisiones, articulando diversos esfuerzos para cumplir ciertos objetivos. También es un concepto que se ha generalizado para entender una nueva manera de gobernar diferentes problemas sociales y para advertir la necesidad de establecer mayores interacciones entre Estado y sociedad, conducentes al establecimiento de acuerdos para dar solución a la situación problemática.

Una definición muy reconocida, y ya tradicional, es la de Renate Mayntz, para quien la gobernanza es una nueva forma de gobierno más cooperativa, en la cual los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas.<sup>14</sup> Desde esta perspectiva, el énfasis está puesto no en quién gobierna, sino en cómo se llevan a cabo los procesos de gobierno;<sup>15</sup> la gobernanza requiere el establecimiento de redes que posibiliten la coordinación, la colaboración y la cohesión entre organizaciones y personas involucradas, entendiendo que los sectores sociales no siempre participan de manera igualitaria, simétrica y cooperativa.<sup>16</sup> Lo anterior implica que las redes conformadas pueden ser de carácter más vertical, como sucede con frecuencia en el entorno latinoamericano,<sup>17</sup> pero también que los procesos de gobernanza se vean permeados tanto por la colaboración como por el conflicto.

---

<sup>14</sup> Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza” (1998), en Agustí Cerrillo i Martínez, coord., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 83-98.

<sup>15</sup> Luis F. Aguilar, *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

<sup>16</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

<sup>17</sup> Cristina Zurbriggen, “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, *Perfiles Latinoamericanos* (Flacso), núm. 38 (julio-diciembre de 2011), pp. 39-64.

La gobernanza se inserta en diferentes agendas de política o sectores específicos, para circunscribirla a un asunto público en particular. Desde esa postura, se habla de una gobernanza económica, que hace alusión a la articulación de instrumentos y mecanismos para la coordinación de políticas económicas (muy usada por la Unión Europea). Una gobernanza de la salud, la cual hace referencia a los múltiples componentes que requieren articularse para ofrecer una estructura y servicios de salud a la población. Una gobernanza socioambiental, que atiende los problemas de intervención humana en el entorno natural y, sobre todo, los relacionados con el cambio climático. E incluso, se ha adoptado el concepto de gobernanza cultural, referido a los marcos institucionales, políticas, infraestructura y capacidad institucional para fomentar un desarrollo cultural inclusivo y promover la diversidad cultural.<sup>18</sup>

A partir de esas diversas orientaciones, es posible comprender que la gobernanza se incorpora en diferentes contextos, lo que implica múltiples interpretaciones y significados. En términos generales, la gobernanza hace referencia a las nuevas y diversas formas de coordinación social,<sup>19</sup> los marcos institucionales que se involucran en estas interacciones<sup>20</sup> y las instituciones políticas que requieren asumir liderazgo para la apertura y gestión de canales de interacción, a fin de que la sociedad esté en posibilidad de participar en la toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo.<sup>21</sup>

La gobernanza opera en múltiples ámbitos, con diversos tipos de actores y niveles de gobierno.<sup>22</sup> En el escenario de la pandemia por Covid-19 se ha planteado en diferentes espacios la necesidad de establecer una gobernanza que abarca distintas escalas territoriales, diversos actores estatales y no estatales y múltiples sectores de política, lo cual implica pensar en la gobernanza ante el Covid-19

---

<sup>18</sup> Unesco, *Gobernanza*, en DE: <<https://es.unesco.org/creativity/indicadores-de-desarrollo/dimensiones/gobernanza>>. Consultada el 24-IX-2020.

<sup>19</sup> Dirk Messner, “Del Estado céntrico a la ‘Sociedad de Redes’: nuevas exigencias de la coordinación social”, en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés Ugalde, coords., *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Plaza y Valdés/UNAM, 2005, pp. 77-121.

<sup>20</sup> Mark Bevir, *Key concepts in Governance*, Londres, SAGE, 2009.

<sup>21</sup> Guy B. Peters y Jon Pierre, “¿Gobernanza sin gobierno?: replanteándose la administración pública”, en Cerrillo i Martínez, coord., *La gobernanza hoy* [n. 14], pp. 123-144.

<sup>22</sup> José Juan Sánchez González y María Elena Giraldo Palacio, “La participación ciudadana como mecanismo para la construcción de una gobernanza colaborativa”, en Julio César Olvera García y Leticia Contreras Orozco, *Administración pública y sociedad: una necesaria relación de proximidad*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 2017, pp. 227-250.

como un asunto multiescalar, pero también intergubernamental e intersectorial.

Desde la perspectiva multiescalar, la gobernanza ha sido asumida por la Organización Mundial de la Salud en un alcance global, pero ha requerido el liderazgo de los gobiernos nacionales, los cuales han tenido que desplegar toda su capacidad institucional para hacer frente a los embates ocasionados por la crisis. Adicionalmente, los gobiernos subnacionales y aun los locales han procurado diferentes directrices y recursos para atender el problema en una escala regional. Al respecto, es oportuno resaltar que, sobre todo en los países federalizados, se han presentado conflictos y tensiones derivados de la descoordinación entre las autoridades gubernamentales de los niveles federal y los estatales, donde se han asumido posturas y acciones contradictorias frente a la pandemia. Este fenómeno es claramente visible en naciones del continente americano como Estados Unidos, Brasil y México, y manifiesta importantes desafíos en términos de gobernanza y, en concreto, la necesidad de implementar mejores mecanismos de comunicación y colaboración intergubernamental.

Desde la perspectiva intersectorial, la gobernanza ante la pandemia por Covid-19 ha implicado la participación de múltiples y diversos actores. Éstos son los sistemas nacionales de salud (red de hospitales y centros de atención públicos y privados), comunidades científicas de los diferentes países que han movilizado sus capacidades en investigación básica y aplicada para hacer frente a la enfermedad, actores empresariales que se han involucrado como replicadores o bien como críticos de las medidas adoptadas por los gobiernos, organizaciones civiles que desde diferentes aristas han participado como agentes catalizadores de la acción colectiva, medios de comunicación encargados de difundir de manera permanente el desarrollo de la crisis y ciudadanos en general que, de manera individual o bajo esquemas asociativos informales, han contribuido con acciones concretas (por ejemplo, donaciones de implementos médicos o apoyo con despensas a población en situación de vulnerabilidad).

En esa línea, el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19 se preocupa y se ocupa de analizar los procesos de gobernanza frente a la pandemia que se han desarrollado en Yucatán, México. Además de focalizar la atención en un conjunto de municipios considerados críticos, el ejercicio

de observación se organiza en torno a temáticas particularmente sensibles para el contexto territorial de la región.

Como marco orientador se ha adoptado una definición de gobernanza que entiende estos procesos como “la coordinación entre actores sociales diversos para llevar a cabo acciones puntuales, diseñar o poner en práctica políticas públicas o tomar decisiones en beneficio de un grupo o de la sociedad misma”.<sup>23</sup> Esta definición considera que, en el caso de la gobernanza ante la pandemia, las interacciones entre gobierno y sociedad no se han dado necesariamente dentro de espacios o esquemas organizativos institucionalizados (por ejemplo, un comité ciudadano); y tampoco implican necesariamente la elaboración de un programa de gobierno. Dicho de otro modo, las interacciones y colaboraciones entre gobierno y sociedad pueden corresponder a acciones concretas que no siempre se formalizan en las estructuras gubernamentales.

Para entender estas cuestiones con mayor detalle, en el siguiente apartado se amplía el contexto nacional y regional en el cual se puso en marcha dicho instrumento de observación social.

### *3. El contexto para la puesta en marcha del ORGA*

#### 3.1 Panorama del Covid-19 en México

LA crisis por el Covid-19 en México se presenta en un contexto nacional signado por profundas asimetrías regionales que han contribuido a recrear un escenario de tensión y descoordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Desde que se presentó la pandemia en el país, las políticas sanitarias de aislamiento, como la Jornada Nacional de Sana Distancia, iniciada el 23 de marzo y extendida hasta el 31 de mayo de 2020, fueron asumidas de manera diferenciada y con resultados diversos en los estados y municipios de la república, donde a su vez se establecieron lineamientos y acciones propias para encarar el problema.

Pero tal vez los procesos de mayor tensión y descoordinación entre el gobierno federal y los subnacionales se han suscitado con la instauración de la llamada “nueva normalidad”, el 1° de junio de 2020, a partir de la instalación de un semáforo epidemiológico.

---

<sup>23</sup> Cristina Puga Espinosa, “¿Qué es la gobernanza? Gobernanza y Covid-19 en Yucatán”, *La Jornada Maya* (Campeche, Yucatán, Quintana Roo), 21-IX-2020, en DE: <<https://www.lajornadamaya.mx/opinion/28352/opinion-autor.html>>. Consultada el 24-09-2020.

co diferenciado por entidades federativas.<sup>24</sup> En este escenario se han presentado constantes desacuerdos con respecto al color del semáforo en el que se encuentra cada estado. Por ejemplo, el 20 de noviembre la Secretaría de Salud Federal ubicó a Yucatán en el color amarillo,<sup>25</sup> sin embargo, el ejecutivo estatal decidió mantener al estado en naranja, lo que significa que continúan las restricciones a la apertura y movilidad.

No obstante el acuerdo suscrito el 31 de marzo de 2020 por los gobernadores de las treinta y dos entidades federativas con el gobierno federal, para la gobernabilidad y unidad ante la emergencia sanitaria, los arreglos institucionales y mecanismos de coordinación política entre la federación y los gobiernos estatales para este fin han sido difusos o inexistentes; y lo mismo ocurre para el caso de la articulación entre gobiernos estatales y municipales. Igualmente, los datos generados sobre la evolución de la pandemia tampoco generan certidumbre y de manera constante se acusan incompatibilidades entre los datos presentados por la Secretaría de Salud a nivel federal y las cifras estatales.

Desde la percepción de los escenarios locales, la falta de estrategias coherentes y decisiones coordinadas entre localidades y municipios incrementan la incertidumbre social y la percepción de un clima de descontrol. Por ello se vuelve urgente la necesidad de crear dispositivos de análisis y vigilancia estratégica sobre los procesos de gobernanza de la pandemia a nivel regional y local.

### 3.2 El escenario de la pandemia en Yucatán

El panorama socioeconómico de Yucatán ha sido históricamente precario; según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), un elevado porcentaje de la población de la

---

<sup>24</sup> El semáforo establecido por el Gobierno Federal determina la siguiente escala de evolución de la pandemia: *a)* Rojo: no salgas si no es estrictamente necesario; *b)* Naranja: si puedes, quédate en casa; *c)* Amarillo: hay más actividades, pero con precaución; *d)* Verde: podemos salir pero con precaución y prevención, en DE: <<https://coronavirus.gob.mx/semaforo/>>.

<sup>25</sup> Esto indica que todas las actividades laborales están permitidas, cuidando a las personas con mayor riesgo de presentar un cuadro grave de Covid-19. El espacio público se abre de forma regular y los espacios públicos cerrados se pueden abrir con aforo reducido, véase *ibid*. Véase también “Campeche, el primer estado que cambia al semáforo verde de Covid-19”, *El Financiero* (México), 25-IX-2020, en DE: <[www.elfinanciero.com.mx/salud/campeche-el-primer-estado-en-mexico-que-llega-al-semaforo-verde-de-Covid-19](http://www.elfinanciero.com.mx/salud/campeche-el-primer-estado-en-mexico-que-llega-al-semaforo-verde-de-Covid-19)>. Consultada el 28-IX-2020.

península presenta vulnerabilidad por carencias sociales: Yucatán 33.3%; Campeche 31.8%; Quintana Roo 41.2%.<sup>26</sup>

Asimismo, 60% de la población de Yucatán se reconoce como indígena, principalmente maya,<sup>27</sup> lo cual representa múltiples desventajas en torno al acceso a la atención en salud; de hecho, un reciente informe de la Secretaría de Salud (2020), demuestra que la letalidad por Covid-19 en la población indígena (16.5%) es más elevada que la calculada para la población general (12.4%).

La Península de Yucatán es altamente vulnerable a los efectos actuales y potenciales del cambio climático, lo que la convierte en escenario de problemáticas socioambientales. De hecho, en plena contingencia sanitaria se han registrado intensos fenómenos climáticos: entre los más críticos, la tormenta tropical Cristóbal (1-5 de junio), el huracán Delta (5-10 de octubre) y el huracán Zeta (26-29 de octubre) dejaron miles de damnificados en los tres estados (Yucatán, Campeche y Quintana Roo). Se registró así una superposición de desastres que ha incrementado la vulnerabilidad de su población en dimensiones aún no bien estudiadas.

Con estos antecedentes, Yucatán es una de las regiones con más alta vulnerabilidad ante la contingencia sanitaria, tal como lo establece un estudio que integra un índice de vulnerabilidad a Covid-19 en México, conformado por tres dimensiones: demográfica, de salud y socioeconómica. A partir de la medición efectuada, los municipios del estado de Yucatán se ubican en una vulnerabilidad entre Crítica y Muy Alta.<sup>28</sup>

El estado de Yucatán es gobernado por el Partido Acción Nacional (PAN) y los tres municipios más poblados son, en este orden: Mérida, municipio capital gobernado por el PAN; Kanasín, gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); y Valladolid, gobernado por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Las diversas orientaciones políticas de las administraciones municipales complejizan la coordinación y acción concertada en el nivel regional para atender la pandemia.

En ese contexto, Yucatán ha establecido, de manera adicional a las disposiciones federales, medidas para salvaguardar la salud pública como restricciones a la movilidad vehicular, horarios res-

<sup>26</sup> *Informes de pobreza y evaluación de las entidades federativas 2020*, México, Coneval, 2020, en DE: <[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes\\_Pobreza\\_Evaluacion\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/Informes_Pobreza_Evaluacion_2020.aspx)>. Consultada el 2-ix-2020.

<sup>27</sup> *Encuesta Intercensal 2015* [n. 3].

<sup>28</sup> Manuel Suárez-Lastra *et al.*, *Territorio y vulnerabilidad ante Covid-19 en México*, México, UNAM, 2020.

tringidos de circulación en vía pública y prohibición de la venta de alcohol; disposiciones que algunos sectores de la población han considerado como verticales y autoritarias, arguyendo que atentan contra los derechos ciudadanos y libertades individuales. Adicionalmente, al menos veinticuatro municipios tomaron también sus propias medidas, que van desde la instalación de filtros sanitarios hasta limitaciones al ingreso para personas no residentes.

Con todo, en varios municipios, entre los que destacan Mérida, Kanasín y Valladolid, han surgido iniciativas ciudadanas de carácter solidario para atender los efectos adversos de la pandemia; algunas de ellas han sido respaldadas por las autoridades locales e incluso por empresarios, lo cual sugiere un potencial de cooperación y organización social en torno a ciertos problemas más acuciantes, como la seguridad alimentaria, la crisis del empleo y la violencia de género, donde se advierten ejercicios de gobernanza en los que participa una pluralidad de actores.

#### *4. La observación de la gobernanza ante el Covid-19 en la experiencia del ORGA*

##### 4.1 ¿Por qué un observatorio social ante la pandemia?

EL Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19 (ORGA) es un instrumento anclado a la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES), Unidad Mérida, de la Universidad Nacional Autónoma de México y su creación fue financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en agosto de 2020.

El ORGA se ha propuesto generar conocimiento útil y aplicable, traducido en información documental organizada, dispositivos de análisis y prospección, información espacial diferenciada, así como recomendaciones que sirvan como insumo para mejorar los procesos de gobernanza y las acciones de política pública ante la pandemia, en el corto y mediano plazo. Todos estos componentes son alojados en su sitio web ([www.orga.enesmerida.unam.mx](http://www.orga.enesmerida.unam.mx)) que funciona como una plataforma para difundir los resultados de su trabajo de análisis en distintos dispositivos de comunicación: videos, infografías, notas de investigación y cartografías que permiten acceder a la información referenciada espacialmente. Igualmente, el sitio web dispone de foros de discusión que propician la interacción con los usuarios. De esta manera, en su fase inicial, el ORGA está cumpliendo las funciones que a continuación presentamos.

- a) Servir como *repositorio documental* para la organización de datos e información disponible, veraz y actualizada con respecto a las acciones gubernamentales y las iniciativas ciudadanas frente al Covid-19 en Yucatán.
- b) Ser un *instrumento analítico* para la comprensión de los procesos de gobernanza frente al Covid-19 en cinco espacios de observación. El uso analítico del instrumento hace posible elaborar descripciones, interpretaciones y prospecciones sobre los procesos de acción colectiva que organizan la interacción de los actores (gubernamentales y no gubernamentales) y que determinan la toma de decisiones e implementación de políticas frente al Covid-19 en Yucatán.
- c) Fungir como *instrumento normativo* para orientar procesos de elaboración de las políticas, generar recomendaciones que mejoren la colaboración, el consenso y la participación de los distintos actores, con la expectativa de optimizar los resultados y rendimientos de las políticas necesarias para reducir la vulnerabilidad social ocasionada por el Covid-19 en Yucatán.

#### 4.2 ¿Qué se observa? Espacios de observación

Considerando la compleja problemática socioeconómica en que se desenvuelve la pandemia en Yucatán, el ORGA atiende cinco espacios de observación para analizar sus consecuencias en el estado: 1) seguridad alimentaria, 2) economía y empleo, 3) violencia de género, 4) restricciones a la movilidad y 5) pueblo maya (véase figura 1). En cada uno de estos espacios, un equipo integrado por especialistas y estudiantes realiza de manera permanente un monitoreo de acciones y, al mismo tiempo, desarrolla un estudio de caso que analiza, con mayor profundidad, un arreglo de gobernanza particular. A continuación se explica brevemente cómo se orienta el proceso de observación en cada uno de estos temas.

1) Seguridad alimentaria: 33.9% de la población de Yucatán tiene un ingreso inferior al valor de la canasta básica de alimentos, lo que dificulta que se garantice su seguridad alimentaria; más aún en la actual crisis que ha provocado desempleo y disminución de ingresos para los hogares. A este problema se suma la alta prevalencia de obesidad, diabetes e hipertensión de la población yucateca, condiciones que aumentan los riesgos de complicaciones y letalidad en caso de contraer la enfermedad.<sup>29</sup> En este escenario, se está

<sup>29</sup> Informe de Pobreza y Evaluación 2020: Yucatán [n. 2]. 44.8% de la población yucateca adulta presenta obesidad frente a 14.6% de la población nacional; 21.7% han



2) Economía y empleo: las pérdidas económicas debido a la contingencia sanitaria por Covid-19 reportan récords históricos, hecho que se explica especialmente por las restricciones a la movilidad y el largo periodo en que los establecimientos comerciales no esenciales han permanecido cerrados, poniendo en riesgo el bienestar y la seguridad económica de millones de personas. Este escenario se profundiza en el estudio de caso titulado “Apoyos económicos emergentes ante el Covid-19 en Mérida: decisiones compartidas empresas-gobierno”, que tiene como objetivo

estudiar, analizar y crear información sustancial, sobre los procesos en los que se establecen los acuerdos entre empresarios y los gobiernos estatal yucateco y municipal de Mérida, para implementar los apoyos emergentes que buscan el impulso de la economía y el empleo, frente a la emergencia sanitaria, con el programa “Estamos contigo” del Ayuntamiento de Mérida.<sup>31</sup>

3) Violencia de género: en México ha prevalecido históricamente una situación de desventaja, discriminación y violencia hacia las mujeres. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares realizada en 2016, 66% de las mujeres mayores de 15 años han tenido al menos un incidente de violencia económica, emocional, física o sexual, o algún acto de discriminación en su vida.<sup>32</sup> Y se ha constatado que durante la pandemia este tipo de violencia se ha incrementado al interior de los propios hogares. Para analizar dicha problemática, en este espacio de observación se desarrolla el estudio de caso “Género y gobernanza durante la pandemia por Covid-19 en Yucatán”, que se plantea “analizar las condicionantes que intervienen en el ejercicio de acciones de gobernanza, relacionadas con la adaptación de los servicios de atención a la violencia de género en Yucatán durante el periodo decretado como pandemia”.<sup>33</sup>

4) Restricciones a la movilidad: los gobiernos de todo el mundo han implantado medidas de excepción que restringen la libre movilidad y reunión de las personas. En México, del 23 de marzo al 31 de mayo se instauró la “Jornada Nacional de Sana Distancia” y, posteriormente, la denominada “Nueva normalidad” que obligan al distanciamiento social y limitan la movilidad. Pero en Yucatán

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>32</sup> INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares* (Endireh), 2016, en DE: <<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>>.

<sup>33</sup> ORGA, “Violencia de género”, p. 9, en DE: <[http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=497](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=497)>. Consultada el 27-IX-2020.

el gobierno del estado ha implementado medidas más severas. Este escenario se profundiza en el estudio de caso “Decretos de restricciones a la movilidad: proceso de colaboración en contextos de conflicto”. Sus objetivos son: *a)* generar información sobre cómo y con base en qué el gobierno yucateco ha decretado las restricciones a la movilidad en la capital del estado y los municipios conurbados; *b)* observar el papel del sector empresarial en la coyuntura de los decretos de restricción a la movilidad; y *c)* identificar la información generada por el gobierno con respecto a las restricciones, a la movilidad y la manera de difundirla.<sup>34</sup>

5) Pueblo maya: la pandemia está agudizando la vulnerabilidad de la población indígena de México que sufre la precariedad en sus sistemas de salud, educación y economía, y la ausencia de políticas focalizadas. Según la Secretaría de Salud, la población indígena tiene 4.1% más probabilidades de letalidad ante el Covid-19, respecto de la letalidad nacional. Mediante el estudio de caso “Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de Covid-19” se propone “analizar el proceso de implementación de las acciones de traducción-difusión y atención a la salud con pertinencia cultural y lingüística referidas a la Guía de Atención a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas” e “identificar acciones de colaboración entre el ámbito gubernamental y los actores indígenas mayas”.<sup>35</sup>

### 4.3 ¿Cómo se observa?

#### Modelo analítico de la gobernanza

Como se deduce del apartado anterior, la observación sobre los procesos de gobernanza ante el Covid-19 se enfoca en experiencias en las que participan actores heterogéneos, cuyas interacciones promueven alianzas y estrategias cooperativas, permeadas por la cooperación y por el conflicto. Retomando las propuestas de diferentes autores,<sup>36</sup> estas experiencias se observan a la luz de un modelo conceptual y analítico de la gobernanza que permite caracterizar estos procesos y conocer las condiciones de su funcionamiento, así como los resultados de sus acciones (véase figura 2).

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 10.

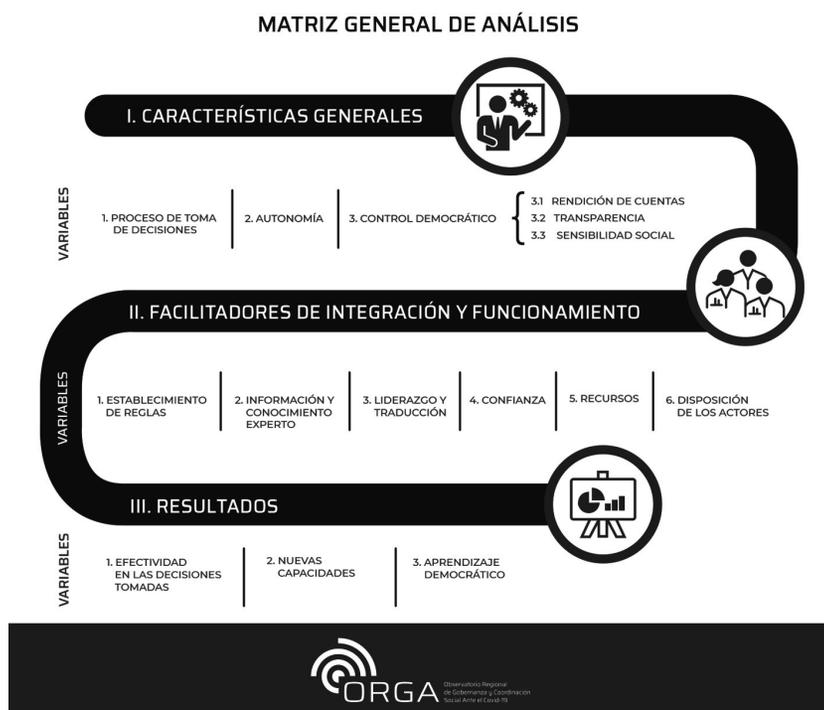
<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>36</sup> Matilde Luna y José Luis Velasco, *Complex associative systems: cooperation amid diversity*, México, UNAM, 2017; Zurbruggen, “Gobernanza: una mirada desde América Latina” [n. 17]; Plumptre y Graham, *Governance and good governance* [n. 1].

De acuerdo con esta comprensión procesual de la gobernanza, se ha establecido un “tipo ideal”, es decir, un modelo teórico al que puedan acercarse en menor o mayor medida las experiencias reales que están estudiándose. Este tipo ideal supone que no hay una condición permanente de gobernanza en la relación entre sociedad y gobierno, sino situaciones concretas de colaboración, espacios de diálogo o convergencia.<sup>37</sup> En circunstancias especiales, como es el caso de la pandemia, la gobernanza puede adquirir la forma

Figura 2

## MODELO DE GOBERNANZA



Fuente: Infografía realizada por el ORGA, en DE: <[http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=234](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=234)>.

<sup>37</sup> Eliana Arancibia y María Elena Giraldo, “Local governance processes: an analysis of the Regional Governance and Social Coordination Observatory regarding Covid-19 in Yucatan, Mexico”, *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review* (Universidad de Guadalajara), vol. 1, núm. 9 (julio-diciembre de 2020), pp. 133-151.

de acciones puntuales y únicas surgidas de la interacción entre gobierno y sociedad o la creación de espacios de gobernanza democrática para tomar decisiones incluyentes.

Por lo anterior, para el ORGA, la gobernanza se refiere más a un proceso que a un arreglo estable, e implica el tránsito de esquemas jerárquicos a esquemas horizontales, la búsqueda de consensos dentro del respeto a la pluralidad y el equilibrio entre las propuestas del gobierno y las necesidades y demandas de la sociedad. El modelo de gobernanza que se ha configurado en el ORGA incluye tres niveles y cada uno está compuesto por variables que acercan la teoría a su operacionalización, como se explica enseguida, de manera sintética.

1) Características generales: en este nivel se consideran las condiciones mínimas que se requieren para que las acciones conjuntas se generen en un ambiente de horizontalidad en la toma de decisiones, autonomía de los participantes (capacidad para seguir sus propias reglas y controlar sus recursos), así como la autonomía del grupo creado para realizar esta acción; y la presencia de un control democrático, esto es, rendición de cuentas (informes de justificación de la gestión), transparencia (apertura de la información al escrutinio público) y sensibilidad social (respeto y empatía generados en las interacciones).

2) Facilitadores de integración y funcionamiento: este nivel da cuenta de los mecanismos y factores que posibilitan la integración del grupo y su operación. Las variables que se contemplan son: el establecimiento de reglas (pautas flexibles que reducen la incertidumbre), información y conocimiento (disponibilidad de información veraz para tomar decisiones y presencia de expertos que aclaren inquietudes, enriqueciendo el diálogo y las decisiones), liderazgo y traducción (equilibrio entre la autoridad y la capacidad de coordinar a los actores participantes, promoviendo la comunicación en un “mismo lenguaje”), confianza (facilitador de la integración y cohesión), disponibilidad de recursos (financieros, infraestructura, tecnología etc.), y la disposición de los actores (experiencias y aprendizajes previos que permiten cumplir los objetivos establecidos por el colectivo).

3) Resultados: el tercer nivel resulta un poco más difícil de medir, toda vez que requiere tiempo observar los productos resultantes de estos procesos de gobernanza. Aquí se analiza la efectividad para tomar decisiones (balance entre costos y beneficios de las acciones emprendidas), nuevas capacidades resultantes de la ac-

ción conjunta (organizaciones creadas, creatividad social, cambio de mentalidades) y aprendizaje democrático (en cuanto a la toma de decisiones colectivas, autonomía, rendición de cuentas, transparencia y sensibilidad social).

### *Reflexiones finales*

EN este ensayo se ha presentado el marco teórico-conceptual y el contexto empírico en el cual fue fundado el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19 en Yucatán, México, iniciativa que aspira a ser replicable en otros contextos regionales del país y del subcontinente. Hasta ahora, los procesos de gobernanza que han prevalecido en América Latina han sido de tipo jerárquico, es decir, el gobierno sigue cumpliendo un papel central: al establecer normas y responsabilidades en la toma de decisiones, facilita la generación de espacios de interacción mediante canales más formales. Así, se mantiene un grado importante de centralización del poder.<sup>38</sup>

Este esquema implica una mayor verticalidad en las decisiones y acciones que se emprenden en los niveles regionales y municipales de gobierno, que dependen de las capacidades y decisiones del nivel nacional para desarrollar sus programas de política. Tal situación representa un reto importante en el contexto de la pandemia, que demanda el desarrollo de mecanismos de resiliencia y de capacidades adaptativas de diversos grupos sociales ante la crisis,<sup>39</sup> promovidos por los diferentes ámbitos de gobierno.

Vigilar los procesos de gobernanza local en circunstancias excepcionales como las que vivimos permite generar una mejor comprensión acerca de las formas de interacción, comunicación, coordinación y cooperación entre actores. A partir de ese conocimiento podrán sugerirse nuevos cauces para que esos procesos ocurran de manera más colaborativa y apunten a promover la resiliencia de la sociedad y las capacidades de aprendizaje y adaptación que permitirán mitigar los impactos negativos de la crisis en los grupos más vulnerables.

<sup>38</sup> Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, coord., *La gobernanza hoy* [n. 14], pp. 57-58; Zurbriggen, “Gobernanza: una mirada desde América Latina” [n. 17].

<sup>39</sup> Ana María Pérez Castaño, “La pandemia de Covid-19: una oportunidad para repensar la gobernanza del riesgo de desastres para naciones más resilientes”, 2020, en DE: <<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/la-pandemia-de-covid-19--una-oportunidad-para-repensar-la-gobern.html>>. Consultada el 22-x-2020.

Visto así, un observatorio como el descrito puede ser también una herramienta que contribuya a mejorar los procesos de gobernanza local y, con ello, incrementar las capacidades para la toma de decisiones y el establecimiento de alianzas y estrategias cooperativas para la reconstrucción post pandemia.

#### RESUMEN

Análisis de la experiencia del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19 en Yucatán, instrumento de vigilancia estratégica de los procesos de gobernanza en el contexto de la pandemia.

Las consecuencias de la contingencia por Covid-19 en la salud, economía, empleo, sistemas de alimentación, seguridad, entre otros, obligan a pensar en el fenómeno como un desastre global que está provocando una severa crisis humanitaria en muchos países, incluido México. Ello implica enormes desafíos en términos de gobernanza, es decir, para los procesos de acción pública, coordinación social y toma de decisiones frente a los múltiples problemas, demandas y necesidades sociales surgidas a lo largo de la contingencia.

*Palabras clave:* procesos de gobernanza, políticas públicas, contingencia sanitaria Covid-19, observatorios sociales.

#### ABSTRACT

Analysis of the Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19, strategic channel of governance processes in the context of the Covid-19 pandemics in Yucatán.

The consequences of the Covid-19 health-emergency for health, economy, employment, feeding systems, safety, and others, lead us to consider the event as a global disaster triggering a severe humanitarian crisis in many countries, Mexico among them. This brings about enormous challenges in terms of governance; that is, in the realms of public action, social coordination and decision-making, while facing the multiple social problems, demands and needs arisen during the contingency.

*Key words:* governance processes, public policies, health emergency Covid-19, social observatories.

