

# Gobernanza local en tiempos de COVID-19

Experiencias de coordinación social  
para la toma de decisiones  
en Yucatán

ELIANA ARANCIBIA  
Coordinadora

# GOBERNANZA LOCAL EN TIEMPOS DE COVID-19

---

**Experiencias de coordinación social  
para la toma de decisiones  
en Yucatán**

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Arancibia, Eliana, editor.

Título: Gobernanza local en tiempos de Covid-19 : experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán / Eliana Arancibia, coordinadora.

Descripción: Primera edición. | Municipio de Ucú, Yucatán : Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, 2021.

Identificadores: LIBRUNAM 2119056 (impreso) | LIBRUNAM 2121331 (libro electrónico) | ISBN 9786073052108 (impreso) | ISBN 9786073052139 (libro electrónico).

Temas: Gobierno local -- Yucatán -- Participación ciudadana. | Yucatán -- Condiciones económicas. | Yucatán -- Condiciones sociales. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos sociales -- Yucatán.

Clasificación: LCC JS2119.5.Y83.G63 (impreso) | LCC JS2119.5.Y83 (libro electrónico) | DDC 320.8097265—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos a la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, de la Universidad Nacional Autónoma de México, conforme a las normas que rigen la producción editorial de dicha institución académica.

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, sin consentimiento por escrito del legítimo titular de los derechos.

Primera edición: diciembre de 2021

D. R. © 2021, Universidad Nacional Autónoma de México  
Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida  
Tablaje Catastral N°6998, Carretera Mérida Tetiz km 4.5,  
Municipio de Ucú, Yucatán, México, C. P. 97357

Coordinación editorial: Comité Editorial de la ENES Mérida

Cuidado de la edición: Daniela Tarhuni Navarro

Foto de portada: Hugo Borges

Diseño de portada: Israel Ruiz Velasco

Obra digital hecha en México

ISBN: 978-607-30-5213-9

# GOBERNANZA LOCAL EN TIEMPOS DE COVID-19

---

**Experiencias de coordinación social  
para la toma de decisiones  
en Yucatán**



---

# Índice

## **11** Introducción

*Eliana Arancibia Gutiérrez*

---

### **Primera parte**

#### **El marco conceptual y analítico de la gobernanza**

---

- 25** Buena gobernanza y pandemia en Yucatán:  
un marco conceptual para el estudio  
de experiencias locales

*Cristina Puga Espinosa*

---

- 49** Gobernanza local en la mira: la creación  
de un observatorio especializado para Yucatán

*Eliana Arancibia Gutiérrez y María Antonieta Saldivar Chávez*

- 71** Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán

*María Elena Giraldo Palacio*

---

- 95** Gobernanza y territorio: contribuciones del análisis espacial

*Ayesa Martínez Serrano y María Elena Giraldo Palacio*

---

## **Segunda parte**

### **Experiencias de coordinación social para enfrentar la pandemia en Yucatán**

---

- 129** Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19

*Luis Antonio Blanco Cebada, Vera Isabel Flores Medina y Arantza Franco Salazar*

---

**167** Construyendo gobernanza:  
apoyos económicos emergentes  
ante el COVID-19 en Mérida, Yucatán

*Rubén Torres Martínez, José Fernando Gallegos Villegas  
y Martha A. Ku Uc*

---

**211** Género y gobernanza durante  
la pandemia de COVID-19 en Yucatán

*Sara Esperanza Sanz Reyes, Maritza Yeh Chan  
y Paola Floryan Villafañá Amézquita*

---

**239** Movilidad y COVID-19 en Yucatán.  
Construcción de acuerdos colegiados  
en contextos de crisis

*Rubén Torres Martínez e Isaías Hau Uribe*

---

**279** Gobernanza y participación:  
atención a la salud del pueblo maya  
en tiempos de COVID-19

*Yassir Jesús Rodríguez Martínez y Arantza Franco Salazar*





---

# Introducción

*Eliana Arancibia Gutiérrez<sup>1</sup>*

A partir del 11 de marzo de 2020, momento en que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la emergencia internacional debido a la pandemia de COVID-19, los gobiernos nacionales y subnacionales de la mayoría de los países del mundo se enfrentaron al desafío urgente de gestionar una crisis que se extendía con enorme celeridad, junto con la propagación del virus SARS-CoV-2. La acción pública, en sus distintos niveles, debió adaptarse a condiciones inestables y de incertidumbre, en una dinámica constante de toma de decisiones que implicó también el establecimiento de medidas coercitivas para contener los contagios, entre ellas, el confinamiento obligatorio de la población, las restricciones a la movilidad, así como la vigilancia y el control por medios tecnológicos.

De manera vertiginosa, las consecuencias de la pandemia traspasaron el ámbito de la salud y cimbraron también la economía, el empleo, los sistemas de alimentación, la educación y la propia seguridad nacional, entre otros. La contingencia sanitaria cobró pronto el cariz de un desastre global y causó una severa crisis humanitaria que empujó a los gobiernos a desarrollar mecanismos y estrategias para atender distintas situaciones críticas de manera simultánea: el eventual colapso de los sistemas sanitarios, la pérdida de empleo, la escasez de alimentos, el incremento de la violencia de género, entre otras muchas problemáticas emergentes.

Desde el punto de vista de las relaciones Estado-sociedad, la gestión de la pandemia y los esfuerzos emprendidos para proteger la vida y el bienestar de la población han significado retos enormes en términos de gobernanza, entendida aquí como los procesos de acción colectiva que organizan la interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales, y que, mediante ciertas reglas del juego y formas de

---

<sup>1</sup> Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales. Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: eliana.arancibia@enesmerida.unam.mx

participación, delinear el ejercicio del poder y la toma de decisiones frente a un problema (Plumptre y Graham, 1999).

Siguiendo la lógica de la llamada “buena” gobernanza, el diseño y la aplicación de medidas eficientes y oportunas para atender una crisis como la provocada por la pandemia de COVID-19 exige, en gran medida, la acción concertada de los diferentes niveles de gobierno y el despliegue de capacidades para articular acciones públicas integrales, situadas y territorializadas, que incluyan y fomenten las iniciativas ciudadanas surgidas frente a la crisis. Estas exigencias, sin embargo, no son fáciles de cumplir, menos aun en los contextos latinoamericanos.

En México, las dificultades para la coordinación política y social de cara a la pandemia se han expresado en toda su complejidad; como país federalizado, los retos en ese sentido han sido aún mayores si se considera, en primer lugar, la importancia de lograr un ambiente de colaboración efectivo entre el gobierno federal y los gobiernos de los 32 estados; y, en segundo lugar, la necesidad de que estos últimos echen a andar también mecanismos de coordinación y arreglos en los municipios, donde de manera no siempre ordenada y coherente se han emprendido acciones para enfrentar las diversas problemáticas inherentes a la pandemia.

Nuestro país está, además, signado por profundas asimetrías regionales, lo cual implica que cada estado deba afrontar el desastre ocasionado por la pandemia con capacidades y recursos desiguales en cuanto al acceso a atención sanitaria y a las TIC, las condiciones de empleo, las vocaciones productivas, el entorno político, las condiciones de seguridad y las instituciones educativas, entre las más importantes. En aquellas regiones más desprovistas de capacidades y recursos, las repercusiones adversas de la pandemia se han expresado con más severidad y han traído consigo un importante incremento de la vulnerabilidad social.

Así, gestionar las problemáticas surgidas en circunstancias críticas como las actuales, demanda también intervenciones diferenciadas y con enfoque territorial, de ahí que los procesos de gobernanza en el ámbito local se vuelvan fundamentales, pues es precisamente en ese plano donde se deberían poner en marcha mecanismos de comunicación, coordinación y asociación, para que los actores gubernamentales y no gubernamentales se comuniquen, se organicen y cooperen, con el fin de promover medidas que respondan a las especificidades de los contextos

locales. Todo esto dentro de un marco democrático y con un enfoque ético que fomente acciones responsables, transparentes y equitativas.

El estado de Yucatán aparece como un entorno propicio para examinar estas dinámicas por varias razones. Desde el inicio de la pandemia, la región fue identificada como uno de los territorios con más alta vulnerabilidad ante la contingencia sanitaria, así lo estableció un estudio de 2020 que integra un índice de vulnerabilidad al 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 ubicaron en una vulnerabilidad entre Crítica y Muy Alta (Suárez-Lastra *et al.*, 2020).

La entidad tiene una población maya de 1 028 856 personas, que representan 49.05% de la población total; en 67 de sus 106 municipios, la población indígena alcanza 70% o más del total (Inegi, 2015). Esta situación representa múltiples desventajas en torno al acceso a la atención en salud; así, tal como lo constata la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en México la letalidad por COVID-19 en la población indígena (15.4%) es más elevada que la calculada para la población general (8.4%) (Muñoz-Torres, Bravo-García y Magis-Rodríguez, 2020).

Por su ubicación geográfica situada dentro de la línea subtropical de alta incidencia de fenómenos hidrometeorológicos, la región es también un escenario álgido de problemáticas socioambientales vinculadas al cambio climático. Durante 2020 se registraron varios episodios críticos como la tormenta tropical Cristóbal (1-5 de junio), el huracán Delta (5-10 de octubre) y el huracán Zeta (26-29 de octubre), que dejaron miles de damnificados en la península.

Hacia mediados de 2021 pudo constatararse que la pandemia empeoró las condiciones de vida de los habitantes de la región. De hecho, en el estado de Yucatán la población en situación de pobreza aumentó de 44% en 2018 a 49.5% en 2020; al igual que la población en pobreza extrema, que pasó de 6.5% a 11.3% en el mismo periodo (Coneval, 2021).

En un escenario de por sí difícil, la diversidad de orientaciones políticas en la administración estatal y en las municipales ha entorpecido también la coordinación y la acción concertada para afrontar las consecuencias de la pandemia. El estado 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, donde gobierna el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Valladolid,

gobernado por el Movimiento Regeneración Nacional (Morena). La entidad ha establecido, de manera adicional a las disposiciones federales, medidas para salvaguardar la salud pública, como restricciones a la movilidad vehicular, horarios restringidos de circulación en vía pública y prohibición de la venta de alcohol, disposiciones que no han estado exentas de polémica e inconformidades ciudadanas. Adicionalmente, al menos 24 municipios tomaron también sus propias medidas, que van desde la instalación de filtros sanitarios hasta limitaciones al ingreso para personas no residentes.

No obstante, en medio de la crisis han surgido también distintas iniciativas ciudadanas de carácter solidario para atender los efectos adversos de la pandemia. En varios municipios, entre los que destacan Mérida, Kanasín y Valladolid, algunas de estas acciones han sido respaldadas por las autoridades locales, colectivos sociales e incluso por empresarios, lo cual revela potencialidades para la cooperación y la organización comunitaria en torno a ciertos problemas más acuciantes, como la seguridad alimentaria, la crisis del empleo, la violencia de género y la atención a la salud de la población maya.

En ese contexto, motivados por comprender los procesos de gobernanza local frente a la pandemia y desarrollar contribuciones académicas para mejorar las acciones colectivas en nuestro entorno local, un grupo interdisciplinario de investigadores sociales planteamos la creación del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA).

El ORGA inició sus funciones en agosto de 2020 gracias al financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (Conacyt) mediante el proyecto No. 312572, seleccionado en la Convocatoria 2020-1 “Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19”.

El observatorio ha operado desde entonces como un organismo anclado a la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, de la Universidad Nacional Autónoma de México (ENES Mérida), con participación del Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales de la UNAM (CEPHCIS) y el Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C. (CICY).

El ORGA se concibe como un centro de vigilancia estratégica dedicado a monitorear los procesos de gobernanza local frente a la pandemia.

El análisis enfatiza en las dinámicas de articulación y cooperación establecidas entre diferentes actores territoriales, particularmente, en cinco ámbitos relevantes para Yucatán, los cuales son concebidos como “espacios de observación”, a saber: 1. “Seguridad alimentaria”; 2. “Economía y empleo”; 3. “Violencia de género”; 4. “Restricciones a la movilidad”, y 5. “Pueblo maya”.

Este libro documenta el trabajo de investigación realizado en el ORGA, el cual implicó, en una primera etapa, el desarrollo de un marco teórico-conceptual de la gobernanza, enfocado en los procesos de carácter local y en la comprensión de los mecanismos de interacción y coordinación social que se despliegan en los ámbitos comunitario, municipal y regional. De ese ejercicio derivó la elaboración de un modelo analítico de la gobernanza local, conceptualizado como una herramienta metodológica para el estudio de experiencias concretas de organización social en cada una de las temáticas señaladas, identificadas como arreglos de gobernanza.

En una segunda etapa, el análisis de estas experiencias se tradujo en estudios de caso que de modo exhaustivo pretendían obtener caracterizaciones cualitativas de los actores implicados, de sus espacios y mecanismos de interacción, de sus estrategias de cooperación y de los resultados de sus acciones colaborativas en tiempos de pandemia.

Los dos apartados en que se organiza este libro sistematizan ambas etapas del trabajo de investigación y dan cuenta de los procesos de construcción teórica-metodológica y su aplicación en los estudios de caso, cuyos resultados amplían también las reflexiones conceptuales acerca de gobernanza local, dejando ver las limitaciones y posibilidades para la acción colectiva en Yucatán en el contexto de la pandemia.

Así, la primera parte, titulada “El marco conceptual y analítico de la gobernanza”, se integra por cuatro capítulos de carácter teórico en los que se exponen los fundamentos conceptuales de la gobernanza, y cómo estas ideas han sido recreadas en el modelo de observación de la gobernanza local que ha desarrollado el observatorio, incluyendo la vertiente de análisis espacial. El capítulo que abre el apartado presenta una amplia discusión en torno a la gobernanza en su vertiente conceptual y normativa, con el título “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales”. Su autora, Cristina Puga Espinosa, examina los rasgos y atributos más notables de la gobernanza; destaca que esta aparece más como un proceso dinámico

que como una condición permanente y que, por lo mismo, puede expresarse en acciones o espacios puntuales de colaboración entre actores sociales diversos, que abren posibilidades para la toma de decisiones más incluyentes. Esta idea fundamental es ejemplificada por Puga a partir de algunos hallazgos provenientes de los estudios de caso emprendidos en el ORGA que muestran, en efecto, formas heterogéneas de coordinación social que ponen de manifiesto capacidades asociativas y participativas con impronta local.

El diseño conceptual y operativo del ORGA es abordado en el capítulo “Gobernanza local en la mira: la creación de un observatorio especializado para Yucatán”, de las autoras Eliana Arancibia Gutiérrez y María Antonieta Saldívar Chávez. El texto plantea las particularidades de este observatorio social y destaca las posibilidades que un instrumento de este tipo ofrece para la generación de conocimiento acerca de la trayectoria de fenómenos dinámicos como la gobernanza. Convertido en un dispositivo de vigilancia y análisis de la gobernanza local, el ORGA no solo opera para recabar datos y organizar información, sino que también realiza diagnósticos y sugiere áreas de acción prioritaria para encauzar los esfuerzos de colaboración gubernamentales y ciudadanos. Al mismo tiempo realiza un esfuerzo arduo de difusión de sus resultados y recomendaciones en diversos formatos: notas de investigación, infografías, cartografías temáticas y *podcast*, y hace un uso intensivo de las redes sociales como soporte de comunicación.

El capítulo “Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán”, de María Elena Giraldo Palacio, desarrolla una pormenorizada explicación de las dimensiones y variables que integran esta herramienta de análisis y cómo han sido aplicadas para guiar los estudios de caso, en el entendido de que se trata de un modelo que opera como “tipo ideal”, al cual las experiencias examinadas pueden acercarse en menor o mayor medida. De allí se desprende también un conjunto de reflexiones acerca de los alcances y limitaciones que ha presentado este modelo en su acercamiento empírico a los arreglos de gobernanza estudiados.

En el capítulo “Gobernanza y territorio: contribuciones del análisis espacial”, Ayesa Martínez Serrano y María Elena Giraldo Palacio exponen las perspectivas que ofrece para el estudio de la gobernanza la incorporación de las herramientas propias del análisis espacial. Estas permiten,

sobre todo, representar las características, las dinámicas y el comportamiento de los procesos sociales que ocurren en el territorio, ampliando su comprensión y valía para la planeación, la gestión y la toma de decisiones con enfoque territorial. El texto detalla también la aplicación que ha tenido el análisis espacial en las experiencias estudiadas en el ORGA y discute cómo estas herramientas enriquecen las capacidades explicativas del modelo analítico de gobernanza.

La segunda parte del libro agrupa los siguientes cinco capítulos bajo el título “Experiencias de coordinación social para enfrentar la pandemia en Yucatán”, donde se presentan los estudios de caso que examinan un arreglo de gobernanza particular para cada ámbito de observación. El trabajo “Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19”, de Luis Antonio Blanco Cebada, Vera Isabel Flores Medina y Arantza Franco Salazar, indaga acciones e iniciativas estratégicas que se han emprendido desde instancias de gobierno estatales y municipales, así como de la sociedad civil, para contrarrestar la inseguridad alimentaria en grupos vulnerables en el estado.

El capítulo “Construyendo gobernanza: apoyos económicos emergentes ante el COVID-19 en Mérida, Yucatán”, de Rubén Torres, Fernando Gallegos y Martha Ku Uc, analiza los procesos de negociación que permitieron implementar apoyos emergentes para dinamizar la economía y el empleo en el contexto de la emergencia sanitaria. El texto se focaliza en el programa Estamos Contigo, del Ayuntamiento de Mérida, y documenta cómo se gestaron acuerdos entre las cámaras empresariales regionales, emprendedores y el gobierno estatal de Yucatán y municipal de Mérida para su desarrollo.

En el capítulo “Género y gobernanza durante la pandemia de COVID-19 en Yucatán”, las autoras Sara Sanz Reyes, Maritza Yeh Chan y Paola Floryan Villafaña Amézquita profundizan en los procesos de gestión tendientes a la adaptación de estrategias para atender la violencia basada en género (VBG) durante la pandemia. En un contexto en el que esta problemática se agudizó incluso más que a nivel nacional, las autoras investigan las dinámicas de atención a la VBG en Yucatán y documentan las interacciones entre instancias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para la procuración de servicios de atención psicológica, asesoría jurídica y canalización a refugios.



El trabajo “Movilidad y COVID-19 en Yucatán. Construcción de acuerdos colegiados en contextos de crisis”, de Rubén Torres e Isaías Hau Uribe, sitúa su análisis en las condiciones en que se implementaron en Yucatán las medidas de excepción que limitaron la libre movilidad y la reunión de personas. En el contexto yucateco se han puesto en marcha medidas más severas que en el resto del país, que incluyen toques de queda y restricciones a la venta de alcohol, sobre todo en los primeros meses de la contingencia y en diversos momentos considerados “críticos”. De esta forma, los autores examinan los acuerdos compartidos entre actores políticos, económicos y sociales que confluyeron para dar solución a los problemas de movilidad y transporte urbano, agravados por la pandemia.

Finalmente, el capítulo “Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19”, de Yassir Rodríguez y Arantza Franco Salazar, da cuenta de cómo se llevaron a cabo en Yucatán las acciones de traducción-difusión y atención a la salud, con pertinencia cultural y lingüística, referidas en la Guía para la Atención de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo de 2020. En esa trama se indaga en los procesos de colaboración para la atención a la salud de la población maya, y se observa la participación de los actores gubernamentales, tanto estatales como municipales, y las organizaciones mayas.

En suma, el libro conjunta conocimiento teórico y metodológico para el estudio de los procesos de gobernanza local y, al mismo tiempo, analiza de manera empírica una diversidad de experiencias de cooperación social e intersectorial sucedidas en el territorio yucateco durante el primer año de la pandemia. Los resultados de esta investigación colectiva invitan a repensar el papel de los gobiernos para gestionar problemas públicos complejos, así como las capacidades que guardan actores sociales y comunitarios para impulsar prácticas colaborativas y ejercitar métodos más distribuidos para la toma de decisiones en circunstancias críticas.

## Referencias

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2021). Estadísticas de pobreza en Yucatán. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Yucatan/Paginas/principal.aspx>
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados por entidad federativa.
- Muñoz-Torres, A., Bravo-García, E., Magis-Rodríguez, C. (2020). Letalidad por COVID-19 en la población indígena de México. *Boletín sobre COVID-19. Salud pública y epidemiología*, (5)1. Recuperado de <http://paginas.facmed.unam.mx/deptos/sapu/wp-content/uploads/2013/12/COVID-19-No.5-00-Bolet%C3%ADn-completo.pdf>
- Plumptre T. y Graham J. (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Ottawa: Institute of Governance.
- Suárez-Lastra, M., Galindo-Pérez, C., Rosales-Tapia, A. R. y Salvador-Guzmán, L. E. (2020). *Territorio y vulnerabilidad ante COVID-19 en México*. México: UNAM.



# I

---

PRIMERA PARTE



---

# **El marco conceptual y analítico de la gobernanza**



---

# Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales

*Cristina Puga Espinosa<sup>1</sup>*

La gobernanza es un concepto polémico que ha adquirido vigencia en las últimas décadas y que ofrece elementos analíticos fecundos para el estudio de las democracias; como muchas nociones de la ciencia política, tiene un doble carácter: analítico y normativo. En tanto en los textos de este libro se utiliza en ambos sentidos, vale la pena reflexionar un poco acerca de su contenido y su posible utilidad para el análisis sociológico, por un lado, así como para orientar la acción de la política, por el otro.

Un primer problema en el abordaje del término “gobernanza” es que no hay un completo consenso acerca de su significado y uso. Los diccionarios difieren: el de la Universidad de Oxford (2021) lo define como “la actividad de gobernar un país o de controlar una empresa o una organización, y la forma en que un país es gobernado o en que una empresa u organización es controlada”. Más sintético, el de la Universidad de Cambridge (2021) se refiere a la conducción de países, empresas u organizaciones, “al más alto nivel”, mientras que el de la Real Academia Española (2021), sorprendentemente más actualizado, indica que el significado simple de gobierno está en desuso y define “gobernanza” como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, acepción que parece inspirada en algún texto del Banco Mundial.

Por su parte, Chávez y Esquivel, en *Léxico de la vida social*, advierten que el concepto “se refiere a una vasta serie de transformaciones y

---

<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: cpugae@gmail.com



procesos sociales y políticos diversos, heterogéneos que, incluso llegan a ser contradictorios y que reflejan diferentes interpretaciones e intereses disciplinarios e ideológicos variados” (2016, p. 305).

La diversidad de acepciones se pone de manifiesto en un texto breve que tuvo gran difusión hace algunos años, publicado en *State of the World* (2014), una colección de ensayos que hacía principal referencia al deterioro del medioambiente y sus consecuencias para la supervivencia. Con el título “Comprender la gobernanza” (Seyle y King, 2014), los autores señalaron la diversidad de sentidos que se le da a una palabra que etimológicamente se refiere a la conducción de un barco (del latín *gubernare*, adaptación del griego *kybernan*), y que ha servido para designar desde procesos a pequeña escala hasta el gobierno de los países y la estructura de los organismos internacionales. Añadieron a su señalamiento una consulta del término *governance* en Google que les arrojó más de un millón de referencias entre 1950 y 2010, donde el mayor número se concentraba en las dos últimas décadas del periodo, junto con un descenso en el uso de la palabra “gobierno”, lo cual ejemplificaba la creciente importancia de un concepto que precisaba su capacidad explicativa. Una consulta semejante hecha el 23 de junio de 2021 en Google Scholar del término “gobernanza” arroja hoy 79 200 resultados para el periodo 2000-2021, de los cuales, 57 500 se han producido en los últimos 11 años.

Sorprende, sin embargo, la ligereza con la cual, tras su amplia búsqueda, los autores del ensayo mencionado definieron la gobernanza: “los mecanismos y procesos formales e informales utilizados por el ser humano para gestionar sus relaciones sociales, políticas, económicas con las demás personas y con la ecosfera [sic]”. Es desafortunada, en esta última definición, la ampliación del término prácticamente a cualquier arreglo social en el tiempo y en el espacio, lo cual despoja a la gobernanza de su contenido contemporáneo y su capacidad explicativa de procesos políticos. Aunque es posible, y así lo hacen numerosos autores, hablar de la gobernanza como una relación entre actores diversos que puede corresponder a varios modelos, dimensiones y posibilidades (gobernanza internacional, como en las Naciones Unidas; gobernanza empresarial; gobernanza corporativa), la tendencia creciente es entender la gobernanza como un fenómeno referido a cambios importantes en la relación entre los individuos y el ejercicio del poder en las democracias modernas. La extensa literatura a la que hicieron referencia Seyle

y King (2014) y su correlato en la producción académica en español han colaborado para dar al concepto una mayor profundidad.<sup>2</sup> Con base en esta amplia bibliografía, en un texto electrónico reciente, Laura Montes de Oca (2021) ofrece dos acercamientos distintos: el primero resume las contradicciones del término: la gobernanza, dice, es la “acción, arte o forma de gobernar o dirigir los procesos de decisión y gestión que afectan la interacción o el funcionamiento de una colectividad pública o privada”, lo cual parece regresarnos a ese terreno de vaguedad de las definiciones anteriores que, es preciso decirlo, incluye a autores prestigiados como Fujuyama (2013), quien prefiere referir la gobernanza exclusivamente a la acción del gobierno. Sin embargo, unas líneas más adelante, la autora precisa que la gobernanza

se caracteriza por ser una *coordinación* de múltiples agentes situados en distintos niveles o sectores [...] que incorpora, al menos, dos componentes básicos: 1) la articulación equitativa entre los intereses, las necesidades y la capacidad de influencia de los diversos agentes involucrados o afectados; 2) la búsqueda de un desarrollo o desempeño social, económico o institucional sostenible, eficiente y legítimo.

Coincidimos con Montes de Oca en que la gobernanza es, ante todo, coordinación. Esa es también la definición a la que llegan Chávez y Esquivel<sup>3</sup> y tal fue el término que usó Messner (1999) hace poco más de 20 años para describir un nuevo fenómeno que tenía que ver con la formación de redes y el establecimiento de vínculos sociales entre actores diversos que no pasaban necesariamente por el control del Estado y no se regían exclusivamente por el interés económico. Messner veía el fenómeno como producto de un desarrollo social complejo que incluía una nueva tendencia a la organización. El momento se caracterizaba por un mayor interés, conocimiento o capacidad profesional de grupos en torno a asuntos ambientales, de riesgo tecnológico o de programas sociales; por una sobrecarga estatal; por una incapacidad del mercado para procesar la vida social, y

<sup>2</sup> Véase el texto de María Elena Giraldo Palacio en este volumen.

<sup>3</sup> “En este nuevo contexto, en los últimos años, la idea de gobernanza ha ido trasladándose paulatinamente al análisis de formas cooperativas, crecientemente horizontales, de coordinación social” (Chávez y Esquivel, 2016, p. 308).

por una incorporación de actores que tendía a diluir la separación entre lo público y lo privado. Todos estos factores y algunos más producían una “sociedad activa”, con una mayor interacción y múltiples relaciones de coordinación e intercambio (Messner, 1999, p. 81). A este fenómeno relacional diversos autores empezaban a referirse como la construcción de redes de coordinación o “de gobernanza”.

Otros fenómenos colaboraban al cambio en la última década del siglo XX: el enorme vuelco en las relaciones internacionales tras el fin de la Guerra Fría, la expansión del paradigma neoliberal con su consecuencia en el declive del Estado de bienestar, el auge de los mercados y la fragmentación de los procesos de producción, al lado del crecimiento de los conglomerados urbanos, la mayor especialización profesional y, sobre todo, el desarrollo de las tecnologías de la comunicación que vinculaban crecientemente países, mercados, operaciones comerciales, procesos de trabajo, ciudades e individuos a través de conexiones electrónicas. Había comenzado la que Castells identificara como la “sociedad de redes”.

Las redes constituyen la nueva morfología social de nuestras sociedades y la difusión de su lógica modifica sustancialmente la operación y los resultados de procesos de producción, poder, experiencia y cultura. Si bien la organización en redes ha existido en otros tiempos y espacios, el nuevo paradigma tecnológico de la información proporciona la base material para su expansión a través de toda la estructura social (Castells, 2001, p. 500).

La sociedad de redes constituía el gran escenario para el avance de las experiencias de “coordinación” que surgían de una mayor presión de la sociedad hacia la participación en la toma de decisiones. El extraordinario empuje colectivo de la sociedad civil en Europa oriental despertó el interés de la teoría social, e iniciativas como la del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil, que dio pie a otros experimentos semejantes, demostraron, así fuera temporalmente, la viabilidad de la colaboración, y dibujaron el espacio para que los ciudadanos intervinieran con mayor o menor éxito en el diseño de aquellas políticas que les concernían. Elinor Ostrom ganó el Premio Nobel en 2009 tras demostrar empíricamente la capacidad de las comunidades para proteger y gestionar adecuadamente bienes públicos (Ostrom, 2000). Se trataba, en todos

los casos, de ensayos de coordinación entre actores sociales, es decir, de gobernanza. Se caracterizaban por la desconfianza hacia las jerarquías, las imposiciones y los modelos de comportamiento rígidos para buscar opciones más imaginativas y más horizontales.

Diversos autores así lo percibieron e incluso imaginaron, como Hirst (1995), que vislumbra la posibilidad de una sociedad dirigida casi exclusivamente por asociaciones, sin intervención de gobiernos. Todo ello parecía encaminar al mundo a una etapa nueva de “gobernanza”, definida como una diversidad de procesos específicos de coordinación entre actores sociales en los que, de acuerdo con Chávez y Esquivel (2016), hay un tránsito de sistemas jerárquicos hacia sistemas horizontales, una búsqueda de consensos dentro del respeto a la pluralidad y, cuando implica la relación entre las dos esferas, un mínimo equilibrio entre las propuestas del gobierno y las necesidades y demandas de la sociedad. Sin embargo, pese a las predicciones de los autores citados, la tendencia ha tardado en afianzarse, y además de problemas prácticos, a los que nos referiremos más adelante, experimenta hoy amenazas de diverso tipo, muchas provenientes de gobiernos que regresan a esquemas autoritarios y personalistas (o que nunca han salido de ellos).

En todo caso, es la transición hacia una estructura social y participativa, en la que predomine la horizontalidad y el consenso, a la que se refiere Montes de Oca (2021) cuando en la definición mencionada establece, como característica de la gobernanza, “la articulación *equitativa* entre los intereses, las necesidades y la capacidad de influencia de los diversos agentes involucrados o afectados”. Cuando añade que en esa coordinación hay “la búsqueda de un desarrollo o desempeño social, económico o institucional sostenible, eficiente y legítimo”, entra en una segunda dimensión normativa, a la que nos referiremos más adelante.

## La gobernanza como forma política

Luis Aguilar Villanueva, uno de los primeros autores en tratar el concepto de gobernanza en el ámbito de las ciencias sociales mexicanas, lo entendió como una nueva etapa de procesar decisiones que corresponde a una sociedad cada vez más diversa, fragmentada y compleja (Aguilar, 2010). Desde la óptica del Estado, semejante a la que habían empleado Pierre

y Peters (2000), Luis Aguilar encuentra que la gobernanza remite a una forma “posgubernamental” de gobernar. Es decir, revela el agotamiento del modelo vertical centrado en la capacidad conductora de los gobiernos y el tránsito a esquemas más participativos que repartan el peso de la decisión entre actores sociales diversos, incluido el propio gobierno. Un factor importante es la pérdida del control económico por parte de los Estados, que los obliga a compartir decisiones con los actores directamente relacionados con el mercado.

El concepto es distinto al de gobernabilidad, que se refiere a la capacidad para llevar a cabo las acciones proyectadas por el propio gobierno a partir de su legitimidad y consenso, pero, dice Aguilar, la gobernanza, al incorporar los sectores y distribuir la responsabilidad, facilita justamente la gobernabilidad. De hecho, la incluye “en tanto la dirección de la sociedad requiere la acción de un gobierno legítimo, competente y eficaz” (Aguilar, 2010, p. 30).

Es decir, la gobernanza no implica de ninguna manera la desaparición del Estado para dar paso a una política conducida desde la sociedad. Aguilar sostiene la importancia de la buena conducción gubernamental, solamente que le añade la capacidad de incorporar los puntos de vista de muchos otros actores en la elaboración de programas y políticas. A eso se refiere básicamente la idea de la coordinación. El autor la hace descansar en una adecuada combinación de ejercicio gubernamental y elementos técnicos proporcionados justamente por los actores relacionados con la política de que se trate. Por lo mismo, no se circunscribe a una opinión favorable o desfavorable, ni a la percepción social de los efectos posibles de una medida, sino al conocimiento especializado que diferentes actores aportan al proceso de confección de la política. Más recientemente, y con una intención más normativa que analítica, Aguilar (2021) replanteó el concepto como “co-gobernanza” para enfatizar la necesidad que los gobiernos tienen de incorporar en sus proyectos y decisiones a los diferentes actores sociales.

Detrás de este planteamiento yacen los aportes hechos por la teoría de las políticas públicas que el propio Luis Aguilar introdujo en la ciencia social mexicana. Una política pública debe ser entendida, según Mauricio Merino (2013), como

una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. [...] aunque en general las decisiones transversales que regulan a los gobiernos suelen llamarse con ese nombre, para ser verdaderamente políticas públicas han de ser decisiones tomadas por órganos ejecutivos o representativos del Estado —y no de los particulares— con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público.

De acuerdo con diversos autores que abordaron el proceso de las políticas públicas, si bien existen numerosos factores que inciden en la exitosa puesta en práctica de un programa o una política (presupuesto, reglas, eficiencia de los funcionarios responsables, número de agencias involucradas, etcétera), es crucial la participación de los actores interesados, no solamente porque le aporta legitimidad, sino porque se constituye en una condición de viabilidad (Aguilar, 1996; Merino, 2013). Una de las formas de aportar sentido al carácter “público” de las políticas es justamente la incorporación de los diversos actores sociales que solicitan, ejecutan, administran o reciben los efectos de una política en el proceso de su diseño, implementación y evaluación. “Cada política pública supone también la mayor transparencia y la mayor participación posibles de la sociedad y muy especialmente de quienes padecen de manera inmediata o sistemática los problemas que han sido seleccionados en la agenda pública” (Merino, 2013, p. 89).

Los procedimientos para lograr que esa participación sea productiva y tenga un efecto social positivo son justamente los que constituyen el núcleo de la gobernanza. En tal sentido, esta aparece más como un proceso que como una condición permanente; se expresa a partir de acciones puntuales o de la creación de espacios para tomar decisiones incluyentes previas a la toma de estas. Al aceptar que la discusión previa atenúa contradicciones y facilita la implementación, gobiernos, partidos políticos y legislaturas han empezado a utilizar consultas públicas, consejos ciudadanos, grupos de enfoque y otros semejantes que se constituyen en lo que se ha dado en llamar *espacios de gobernanza*, y preparan el terreno para la implementación y justificación de la política (Canto, 2010; Pierre y Peters, 2000).

En el caso mexicano, hacia 2013, el gobierno inició un catálogo de formas de relación entre ambas esferas que da una idea de la multiplicación de opciones (aunque no todas constituyan formas de gobernanza) que se empiezan a producir en los ámbitos federal, estatal y municipal y que se expresa en una larga lista de modalidades participativas en dichos ámbitos (Chávez, 2020).

En unos y otros casos, estas formas de relación y/o coordinación integran los dos elementos (gobierno y sociedad) en lo que Hevia e Isunza (2010) han identificado como “interfases”, y respecto a lo cual han hecho una tipología para señalar la intersección entre sociedad y gobierno, que se refiere en sentido amplio a muy diversos mecanismos de coincidencia y participación que incluyen la dimensión formal y la semiformal.

Las interfases socioestatales son un complejo y numeroso conjunto de instituciones que, en su versión más perenne, cuentan con un fundamento legal y recursos financieros que permiten un grado de operación alto; en el otro extremo [...] se encuentran relaciones altamente volátiles como son las negociaciones *ad hoc* resultado de movilizaciones de actores sociales orientadas a la resolución de un problema o necesidad puntual; en este caso, la interfase se consume en sí misma, desapareciendo con la mesa de diálogo y concertación (Hevia e Isunza, 2010, p. 76).

Los autores clasifican las interfases, de acuerdo con su intención, direccionalidad y forma de participación, en seis tipos ideales donde el Estado es sinónimo del poder político:

1. Contribución. La sociedad civil informa al Estado; ej., buzones de quejas y mecanismos de atención ciudadana.
2. Transparencia. El Estado informa a la sociedad civil; ej., páginas de internet gubernamentales, informes y campañas mediáticas.
3. Comunicación (colaboración informativa). La sociedad civil y el Estado se informan y comunican mutuamente; ej., consejos consultivos con carácter no vinculante.
4. Mandato (democracia directa, control social). La sociedad civil controla, domina o dirige el Estado; ej., referéndum, plebiscito.

5. **Transferencia.** El Estado controla, domina o dirige la sociedad civil a partir de políticas concretas; ej., proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones civiles y obras de participación social.
6. **Cogestión.** La sociedad civil y el Estado mantienen una relación de colaboración; ej., consejos electorales y consejos cuyas decisiones tienen un carácter vinculante.

Las formas de participación ciudadana señaladas en la clasificación incluyen acciones estructuradas y no estructuradas que, si bien constituyen formas germinales de gobernanza, no pueden ser consideradas completamente como ejemplos de esta nueva forma de relación entre gobierno y sociedad, ya que el proyecto compartido se queda en su fase propositiva inicial, que puede o no dar lugar a un proceso más amplio. De hecho, la gobernanza estaría realmente situada en la última forma mencionada en la clasificación de Hevia e Isunza: la de “cogestión”. Es ahí donde el cruce entre la esfera política y la social permite la acción concertada en el sentido de innovación democrática que Warren (2013) le atribuye a la gobernanza: la que procura el diálogo entre sociedad y administración pública para la elaboración de políticas.

De acuerdo con el énfasis en su función política, su carácter operativo o su organización interna, otros autores se han referido a algunas de estas intersecciones o a sus formas de operación como “espacios de gobernanza” (Aguilar, 2010), cuerpos consultivos (Gómez y Varela, 2012), “redes de acción pública” (Luna y Velasco, 2009) o simplemente asociaciones complejas (REDA, 2012). Se trata, en la mayoría de los casos, de formas de acción conjunta que responden a la necesidad de alternativas viables que superen las dificultades derivadas de la lejanía entre sociedad y gobierno, de la complejidad de las tareas y, con frecuencia, de la falta de representatividad de gobernantes electos, a partir de arreglos institucionales que permitan la solución de problemas y la toma de decisiones entre diversos sectores interesados y organizados. En un libro reciente, Luna y Velasco (2017) conceptualizaron los grupos constituidos de esta forma como “sistemas asociativos complejos” para subrayar como características fundamentales su autonomía, su interdependencia y su dinamismo. Es decir, no son complejos porque sean muy numerosos o porque tengan una gran



estructura organizativa, sino porque cada uno de sus integrantes tiene pertenencias, lealtades y recursos propios que le dan independencia frente a los demás (*autonomía individual*), temporalmente están todos comprometidos con una misma causa y requieren del concurso colectivo para lograrla (*interdependencia*) y las reglas se construyen y se ajustan sobre la marcha para asegurar la supervivencia de la asociación (*dinamismo*). Finalmente, porque se trata de construcciones colectivas que no dependen directamente de otro cuerpo institucional: de ahí su *autonomía sistémica*.

## Problemas en el ejercicio de la gobernanza

Lo dicho hasta aquí permite afirmar que la gobernanza se refiere, primero, a procesos dinámicos que integran actores sociales diversos y que pueden tener una gran pluralidad de objetivos, formas de organización y trabajo, y también de dificultades derivadas de su propia naturaleza y del contexto en que operan.

En los procesos de gobernanza, entendidos entonces como espacios de colaboración y coordinación de intereses, en los que generalmente participa el gobierno como promotor o responsable último de las decisiones, pueden integrarse, de acuerdo con el tema de que se trate, vecinos de una localidad, representantes de asociaciones, funcionarios relacionados con el asunto en cuestión, expertos de diversas instituciones, ciudadanos prominentes, actores locales, responsables de organismos que puedan ser afectados, etcétera, los cuales pueden ser portadores de ideologías, lealtades y formas distintas de interpretar la realidad. Deberán encontrar las condiciones mínimas para llevar a cabo un proceso de deliberación que conlleve resultados satisfactorios en un contexto institucional no siempre favorable y en el que pueden predominar los intereses de grupos poderosos, la urgencia política o el escepticismo hacia las formas participativas.

El buen funcionamiento requiere, pues, resolver problemas de disposición de los actores, tiempos y esfuerzos requeridos y equidad en la representación de intereses. La gobernanza depende en buena medida de que los gobiernos estén genuinamente interesados en integrar la sociedad en las decisiones, de que intervengan funcionarios con capacidad para organizar acciones y conducir diálogos y de la presencia de una sociedad civil interesada, comprometida y dispuesta a involucrarse en el tema

que le concierne. Si los funcionarios participantes conocen el problema, si hay reglas mínimas de funcionamiento del grupo de trabajo, si se proporciona al grupo una información adecuada sobre el problema a tratar, el proceso puede fluir mejor y alcanzar el objetivo último.

Desafortunadamente, sucede más frecuentemente lo contrario. Diversos autores (Fung, 2006; Warren, 2013; Keane, 2018) han advertido las limitaciones y los obstáculos en los ejercicios de gobernanza y participación de la sociedad civil. Problemas diversos desaniman a los participantes en el proceso y merman su interés y voluntad de intervención; ellos tienen diversos niveles de información o de formación cultural, lo cual asegura el predominio de unos actores sobre otros; las deliberaciones se prolongan demasiado sin llegar a propuestas concretas y, con frecuencia, “el espacio de participación-representación no logra zanjar la brecha que separa a la ciudadanía de las autoridades” (Montes de Oca y Rojas, 2019, p. 423), todo lo cual exige un gran esfuerzo de compromiso pero también de diseño de los espacios (Puga, 2019).

Experiencias en distintos países tienden a demostrar que la gobernanza es más fácil de poner en práctica a nivel meso y micro (Pierre y Peters, 2000; Denters y Rose, 2005). Los procesos de corte nacional operan a la luz de reflectores, demandan una gran disciplina de los actores y suelen generar tensiones con el poder. A su vez, proyectos pequeños y más acotados (la puesta en marcha de un parque, el cuidado de una escuela, la vigilancia de una colonia) incorporan fácilmente a la ciudadanía, le otorgan un importante caudal de responsabilidad y permiten el ajuste de opiniones con las autoridades correspondientes. Sin embargo, se trata por lo general de proyectos efímeros que, a pesar de sus buenos resultados, incluida la confianza ciudadana que generan, no persisten como formas estables a ser replicadas por otras instancias locales. No hay, además, patrones constantes de interacción que garanticen resultados y estabilidad (Denters y Rose, 2005). Pero analizar este tipo de proyectos más acotados permite reconocer sus ventajas y limitaciones, los obstáculos que enfrentan y los recursos de los cuales echan mano tanto gobiernos (en este caso, locales) como actores sociales para llevar a cabo sus objetivos a partir de un esfuerzo de coordinación. Los niveles micro y meso, que en el caso mexicano serían el de las entidades federativas y el de los municipios, presentan numerosos casos de éxito o fracaso que abren un amplio horizonte de análisis.

Todo lo dicho hasta ahora permite afirmar que la gobernanza participativa no es un proceso sencillo: requiere condiciones favorables de funcionamiento que se relacionan con lo que se ha llamado la “buena” gobernanza o la gobernanza “democrática”.

## La gobernanza como concepto normativo

El aumento de los espacios de gobernanza y el interés ciudadano en participar en procesos de formulación de políticas públicas han conducido a proponerla como elemento constitutivo de las democracias modernas, lo cual implica cumplir con una serie de requisitos mínimos para garantizar no solo su buen funcionamiento, sino que se haga dentro de cauces plenamente democráticos.

A partir de un texto de Klaus Dingwerth (2004), Chávez y Esquivel (2016) proponen al menos tres requisitos indispensables: *inclusividad*, *control democrático* e *igualdad discursiva*. La primera característica, referida a la participación de todos los afectados; la segunda, a mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, así como a la sensibilidad social,<sup>4</sup> y la tercera, al predominio de la argumentación y la deliberación por encima de la negociación. Como ya vimos, Montes de Oca (2021) añade un requisito más: el de un objetivo de desarrollo social “sostenible, eficiente y legítimo”, que opera lo mismo para comunidades como para instituciones.

Si esas son características para reconocer a la gobernanza, otros trabajos (Plumptre y Graham, 1999; Canto, 2010; Puga, 2019) añaden nuevos elementos para garantizar su eficacia y su capacidad de generar consensos. Así, una “buena” gobernanza requeriría, al menos (incluyendo las características sugeridas por Chávez y Esquivel, y por Montes de Oca):

1. Horizontalidad, es decir, funcionamiento basado en discusiones y decisiones compartidas y no impuestas verticalmente.
2. Inclusividad, que implica el reconocimiento y la integración de todos los actores interesados o afectados por el asunto de que se trate. Tiene como consecuencia la pluralidad de actores y la diversidad de opiniones.

---

<sup>4</sup> La palabra usada en inglés es *responsiveness*, término que apela al grado en que una decisión responde a lo que se esperaba de ella.

3. Tolerancia, entendida como el reconocimiento de la pluralidad y el respeto a la diversidad.
4. Confianza, necesaria para garantizar la credibilidad y la cooperación.
5. Transparencia, que implica la información permanente dentro y fuera de la organización. No se reduce a cuestiones contables, sino a decisiones, avance de procesos, cambios de reglas, etcétera.
6. Objetivos relacionados con el avance democrático, el bienestar de la población y la sustentabilidad social.
7. Búsqueda de acuerdos a partir de procesos deliberativos. Chávez y Esquivel (2016), y Dingwerth (2004) sugieren que un buen proceso deliberativo debe tener características de universalidad, racionalidad y reciprocidad.
8. Autonomía interna, que implica cuando menos libertad para organizarse internamente: tiempos, funcionamiento, tareas, etcétera, sin directrices impuestas desde la autoridad.

Estas y otras características plantean una serie de problemas de actuación que, a su vez, acarrearán cuestiones de organización, formación, experiencia y compromiso de los actores involucrados (Luna y Velasco, 2017; Puga, 2019). Como vimos en la sección anterior, algunas buenas prácticas adicionales incluyen, por ejemplo:

1. Disposición y experiencia de los actores (entusiasmo, disposición al diálogo, manejo de crisis, participación en procesos anteriores semejantes, etcétera). Esto opera tanto para actores sociales como para representantes gubernamentales.
2. Reglas claras (quién participa, cómo se reúnen, quién preside, cómo se usa el tiempo). Las reglas de funcionamiento son un elemento imprescindible de la institucionalización del espacio, cualquiera que este sea.
3. Acceso a información y conocimiento experto. Implica el acceso de todos los participantes al conocimiento del tema en cuestión y, de ser necesario, la asistencia de especialistas.
4. Presupuesto. El proceso debe tener un presupuesto mínimo de operación; también si se trata de una política pública futura debe contar con información clara acerca de los fondos de los que se dispone para hacerla posible.

5. Liderazgo. Capacidad de uno o más participantes para conciliar, encontrar respuestas comunes, evitar conflictos. Se asocia con traducción, que es la capacidad de hacer comprensibles lenguajes diferentes (por diferencias culturales, profesionales, regionales, etcétera).

Se trata de características que, al involucrar un grado deseable de institucionalización de los espacios, conforman un “tipo ideal” de gobernanza, en donde “lo ideal” no se refiere a una posibilidad irrealizable, sino a una construcción teórica que permite advertir cercanías o distancias respecto del funcionamiento posible o deseado. La lista de características propuestas conforma, al mismo tiempo, un modelo normativo (cómo debe ser la gobernanza) y un instrumento analítico (cómo ocurre realmente), que permite acercarse a distintas experiencias de gobernanza con una mirada múltiple.

Bien utilizada, la gobernanza debería producir consecuencias “virtuosas”. La participación puede desarrollar habilidades democráticas —discusión de ideas, opiniones más articuladas, mejor capacidad de análisis en los involucrados (Fung y Wright, 2010; Warren, 2001; 2013)—, mientras que una mayor vigilancia ciudadana de los procesos contribuirá, entre otros efectos, a asegurar su continuidad y reducir la corrupción, al tiempo que, como ya dijimos, el discurso oficial se vuelve más legítimo y creíble. Sin embargo, la gobernanza constituye, a la par, un reto para los modelos autoritarios y personalistas de poder que pueden ver una amenaza en una sociedad civil cada vez mejor preparada, demandante y capaz de proponer soluciones. Por lo mismo, su utilización con todas las características ya enunciadas está en una inevitable tensión con gobiernos y autoridades que deben realizar cambios importantes de estructura funcional, mentalidad y formas establecidas de ejercicio del poder (Rosanvallon, 2007). De igual manera, hay una tensión con ciudadanos acostumbrados a la sumisión; a que el gobierno resuelva sus necesidades, así sea de manera incompleta o deficiente, o a una relación confrontativa en la que no hay diálogo posible. Dicho de otra forma, la buena gobernanza requiere, por un lado, gobiernos abiertos al diálogo y dispuestos a reducir sus aspiraciones autoritarias y, por otro, una sociedad civil con capacidad de organización, aprendizaje y colaboración creativa, sostenida en principios éticos y en la conciencia de sus derechos ciudadanos (Keane, 2018).

## El proyecto del Observatorio de Gobernanza ante el COVID-19

Al plantearse con cierta premura la propuesta de un “Observatorio de la gobernanza” con relación a la pandemia de COVID-19, el grupo de investigación que se expresa en este volumen requería un concepto analítico que le permitiera discernir si determinados fenómenos sociales observables constituían o no expresiones de “gobernanza”.<sup>5</sup> Elaboramos, por ello, una definición sintética, basada en algunas de las ideas aquí expuestas y en la propuesta de Luis Aguilar: entenderíamos la gobernanza como “la coordinación entre gobierno y actores sociales diversos para llevar a cabo acciones puntuales, diseñar o poner en práctica políticas públicas o tomar decisiones en beneficio de la sociedad misma”.

La definición permitía observar como gobernanza diferentes acciones concertadas entre sociedad y gobierno que no tuvieran necesariamente una expresión institucionalizada, al igual que aquellas que surgieran de la necesidad de afrontar las dificultades generadas por la pandemia, pero eliminaba otras formas igualmente importantes que, en una acepción más amplia del concepto, también podrían ser consideradas al menos como formas de *coordinación social*. La dimensión normativa, expresada a manera de “tipo ideal” por las características y requisitos enunciados en el apartado anterior, aportó una perspectiva metodológica adicional para observar la gobernanza y otorgarle una “calificación” relacionada con la existencia o no de los atributos establecidos.

Una característica más de la aplicación del concepto fue su carácter regional, que permitió observar formas de gobernanza a nivel meso o micro, de acuerdo con el tema y la dimensión de las acciones realizadas. Es interesante en este sentido el reconocimiento de Yucatán como un entorno con rasgos políticos, sociales y culturales específicos que distinguen a la entidad respecto del resto del país y aportan elementos distintos para entender la gobernanza. Es ya un lugar común en México referirse a Yucatán como un sitio diferente, singularizado por su geografía, su historia y su composición étnica; “la hermana república de Yucatán”, se dice en el centro del país para recordar el momento en que la península intentó su independencia en el primer tercio del siglo XIX.

---

<sup>5</sup> Véase el texto de María Elena Giraldo Palacio en este volumen.

Hay conciencia de las diferencias entre los aztecas del centro del país, fundadores de Tenochtitlan y defensores de la gran ciudad a la llegada de los españoles, y los mayas que, ya dispersos, constituyeron una civilización anterior y distinta, con una mayor tradición de conocimiento y una arquitectura singular que se expandió hacia el sur y de la que aún siguen encontrándose vestigios asombrosos. Por ese lugar llegaron los españoles y comenzaron su tarea de sometimiento cultural y religioso de América Central. Y ahí se cultivó con éxito el henequén, ese agave que daría enormes riquezas a sus productores en el siglo XIX junto con nuevas ideas de independencia.

Hoy Yucatán sigue defendiendo esa singularidad: Mérida es considerada como la ciudad más segura del país y los yucatecos se precian, además, de su relativa independencia política: la alternancia en el gobierno se ha mantenido y fortalecido a lo largo de los últimos 30 años, periodo en que el estado ha sido gobernado por el PRI o el PAN y donde no necesariamente el gobernador y el alcalde de Mérida han pertenecido al mismo partido. En las últimas elecciones presidenciales, los yucatecos votaron mayoritariamente por López Obrador (Morena) pero eligieron a un gobernador del PAN y a senadores del PRI.

Por otra parte, la entidad adolece de enormes brechas sociales en las cuales el elemento étnico con frecuencia es definitorio de la separación económica y social. La población maya, que constituye al menos 32% de la población total del estado, padece de grandes carencias y conserva formas ancestrales de vida colectiva, lo cual obliga a un esfuerzo adicional en el análisis de sus formas de relación interna y con los gobiernos estatal y municipales. Todo lo anterior, asociado a una historia compleja de conflicto y convivencia entre la población mestiza y la indígena, y a una defensa histórica de la economía local por parte de las élites yucatecas, conforma un contexto interesante para entender las tendencias locales a la solución colectiva de los problemas (Puga, 2021).

Así, el proyecto de un observatorio de gobernanza debía conjuntar las características propias de la región y del estado con la coyuntura excepcional provocada por la aparición del COVID-19. Se ha afirmado repetidamente que el inesperado arribo de la pandemia puso a prueba la capacidad de los gobiernos y sociedades para enfrentar una situación extrema que requería medidas emergentes de atención a la salud y, con ellas, de protección a la sociedad para evitar el contagio, lo cual incluyó cierre de escuelas,

reducción drástica de actividades económicas, clausura de espacios de reunión; en suma, modificaciones de las actividades normales en ciudades, y de rutinas sociales. Ello produjo lo mismo enojos, rechazos y resistencias que actitudes solidarias y nuevas formas de acción gubernamental y colectiva. En todos los casos, la pandemia devino en un escenario propicio para el análisis sociológico y politológico. Por lo mismo, el estudio de la gobernanza, que implica la relación creativa entre gobierno y sociedad, tuvo un momento privilegiado para ser observado en una suerte de laboratorio social en el que todas las acciones se producían simultáneamente y los resultados se sucedían con extrema celeridad.

La aplicación del lente de la gobernanza a través del cual sería posible entender las relaciones sociales y políticas en el estado de Yucatán rindió diversos frutos. Como puede leerse en los ensayos de este volumen, ver los acontecimientos de los primeros seis meses de la pandemia desde el lente de la gobernanza permitió advertir cuestiones tales como las brechas de comunicación entre comunidades indígenas y gobiernos municipales a pesar de los esfuerzos de estas últimas por diseñar formas de ayuda; el surgimiento de iniciativas comunitarias en las poblaciones mayas; las numerosas modalidades de organización y acción de sectores de la sociedad urbana y su capacidad para intervenir en asuntos públicos, así como para establecer formas de comunicación solidaria con la población; los esfuerzos gubernamentales por frenar la debacle económica; la organización emergente del apoyo a víctimas de violencia de género; la eficacia de las organizaciones empresariales locales tanto para prestar ayuda a desempleados y enfermos como para presionar cuando sus intereses concretos se ponían en riesgo (como el caso de la construcción de las ciclovías en Mérida).<sup>6</sup>

El ejercicio de observación permite esbozar algunas conclusiones interesantes respecto a las formas de coordinación en Yucatán:

En primer lugar, los trabajos señalan que las acciones de gobernanza pueden ser aún más diversas que lo dicho en la primera parte de este capítulo: a lo largo de los primeros seis meses del proyecto se descubrieron formas de colaboración entre organizaciones de mujeres para proveer de comida a familias de pocos recursos, las cuales no requerían más que muy ocasionalmente del apoyo gubernamental y en cambio funcionaban de

---

<sup>6</sup> Nos referimos a los trabajos de Yassir Rodríguez y Arantza Franco; Luis Antonio Blanco, Vera Isabel Flores y Arantza Franco; Rubén Torres, Fernando Gallegos y Martha Ku; Rubén Torres e Isaías Hau, y Sara Sanz, Maritza Yeh y Paola Villafaña de este volumen.



manera espléndida como redes de gobernanza;<sup>7</sup> había coordinación entre grupos, rompimiento de barreras culturales, establecimiento de reglas de funcionamiento. Algo semejante pasaba con la relación entre actores sociales diversos para proteger y promover la cría de abejas o la mejora de la dieta básica en comunidades mayas.<sup>8</sup> Evidentemente, el concepto de gobernanza, limitado a la relación entre gobierno y sociedad, resulta estrecho para la realidad de lo que sucedió en este periodo en Yucatán y merece ser estudiado más detenidamente. La cohesión de las comunidades locales adquiere en este rubro una enorme importancia explicativa.

Una segunda conclusión tiene que ver con la importancia de una cultura participativa que poco a poco permea las instituciones de gobierno. Acciones no siempre plenamente exitosas pero ciertamente movilizadoras fueron impulsadas desde algunas presidencias municipales u oficinas del gobierno estatal, gracias a funcionarios previamente convencidos de la importancia de dialogar con la sociedad e incorporarla a procesos participativos. Mérida Nos Une tal vez no cumplía con todos los requisitos del modelo de gobernanza utilizado, pero demostró ser un mecanismo eficaz para impulsar la acción organizada de muchos grupos sociales en la capital del estado.<sup>9</sup> En otros casos, sin llegar a procesos ni siquiera cercanos a la gobernanza, se pudo advertir una preocupación gubernamental por mantener a la ciudadanía debidamente informada y atender sus reclamos cuando se presentaron.<sup>10</sup>

Una tercera conclusión es la importancia de la organización previa para una mejor participación en grupos o acciones de gobernanza. Los empresarios tienen la capacidad, por medio de sus organizaciones de larga data, de entablar con el gobierno un diálogo propositivo y de hacerse cargo de acciones de diverso tipo, lo cual también sucede con asociaciones de la sociedad civil que ya existían desde antes de la pandemia. En todos los análisis se pone de manifiesto una tradición asociativa y participativa en el estado que actuó como elemento positivo para acelerar acciones que de otro modo podrían haber demorado demasiado.

---

<sup>7</sup> Véase el capítulo “Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19” en este volumen.

<sup>8</sup> Véase el capítulo “Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19” en este volumen.

<sup>9</sup> Véase el capítulo “Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19” en este volumen.

<sup>10</sup> Véanse los capítulos “Construyendo gobernanza: apoyos económicos emergentes ante el COVID-19 en Mérida, Yucatán” y “Movilidad y COVID-19 en Yucatán. Construcción de acuerdos colegiados en contextos de crisis” en este volumen.

Finalmente, es importante registrar el nuevo uso de las redes sociales para la comunicación entre actores. No solo los espacios abiertos por la organización del proyecto que permitieron reunir a actores diversos para exponer sus experiencias, sino el uso de los teléfonos celulares como forma de comunicación y conversación rápida que permite lo mismo el acompañamiento solidario en caso de necesidad que el llamado a la acción. Esto parece haber sido extraordinariamente importante en las acciones emprendidas por las organizaciones relacionadas con el género en la protección a víctimas de violencia.<sup>11</sup> En un nuevo momento de trabajo en casa, escuela virtual y participación a través de plataformas diversas, habrá que explorar los cambios que esas modalidades producirán, y que empezaron a advertirse desde hace años en diversos levantamientos en Europa y en los países árabes (Arditi, 2013). La diferencia es, tal vez, la normalización de su uso en tareas de coordinación en sectores que habían permanecido al margen o que las utilizaron solamente para cuestiones familiares o de trabajo. Ahora parecen probar su utilidad para llevar a cabo labores de acopio, información y movilización de emergencia. Con ellas, los niños y adolescentes podrían incorporarse a una mayor participación que en épocas anteriores.

Desafortunadamente, la incomunicación obligada durante la pandemia dificultó profundizar en todas las acciones observadas y en ese sentido no fue fácil documentar su cercanía o lejanía con el modelo analítico-normativo. Sin embargo, los estudios de caso que se encuentran en este volumen apuntan hacia algunas pistas adicionales para profundizar y fortalecer el estudio de la gobernanza. Son situaciones que no son privativas de Yucatán, pero que, en el contexto de la emergencia ocasionada por la pandemia, se vuelven más evidentes. Enumeramos algunas:

1. La aparición de acciones colectivas que, con el apoyo del gobierno o sin él, constituyen cimientos de gobernanza y pueden ser reconocidos como tales, ya sea porque son redes de colaboración, porque fomentan la deliberación entre actores diversos o simplemente porque abren la posibilidad de la participación ciudadana en proyectos cercanos a sus intereses.

---

<sup>11</sup> Véase el capítulo “Género y gobernanza durante la pandemia de COVID-19 en Yucatán” en este volumen.

2. Al mismo tiempo, la importancia de la institucionalización —así sea mínima— de espacios o prácticas participativas convertidas en programas oficiales promovidos por la autoridad, que abren las puertas al aprendizaje y la cooperación.
3. La falta de continuidad de muchos proyectos que puede atribuirse, por un lado, a problemas señalados en páginas anteriores, o a la poca experiencia de autoridades y sociedad, pero también al descenso del ritmo acelerado impuesto por los primeros meses de la pandemia.
4. El predominio de la desconfianza de actores (y en ocasiones también de los investigadores) respecto de las intenciones del gobierno. Implica un esfuerzo adicional que se exige de este último para reforzar su credibilidad y legitimar sus propósitos frente a muchos de los grupos sociales con que trabaja.
5. La capacidad organizativa de la sociedad civil en tiempos de crisis y, a la par, su poca continuidad como sociedad organizada. Importante para considerarla como elemento fundamental de resiliencia que al mismo tiempo está amenazada por el desánimo, la falta de recursos (no solo económicos, sino de conocimiento, de apoyo oficial, etcétera) y la presión de otras obligaciones de supervivencia.

Ninguna de las observaciones anteriores tiene pretensiones de generalidad, pero sí apunta hacia elementos observables que se desprenden del trabajo hecho por los autores en este volumen y que pueden nutrir futuras investigaciones sobre un tema que, por un lado, se extiende como práctica que brinda una mayor calidad a las sociedades democráticas y, por otro, encuentra aún numerosos obstáculos que tienen que ver lo mismo con inercias políticas y sociales que con fuerzas que actúan deliberadamente en su contra. La gobernanza es una estrategia de relación entre gobierno y sociedad, pero, en el sentido que le damos en este proyecto, es también un camino de participación comprometida de la sociedad que, al tiempo que la empodera y la enriquece en conocimientos y habilidades, debe conducir a la solución de sus problemas y a políticas públicas cada vez más certeras y adecuadas.

## Referencias

- Aguilar, L. (Ed.; 1996). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Ebert.
- Aguilar, L. (2021). Conferencia dictada en el Congreso Nacional de Posgrados en Educación [en línea]. Congreso llevado a cabo en el COMIE y la UPAEP el 5 de junio.
- Arditi, B. (2013). Las insurgencias no tienen un plan – Ellas son el plan. *Performativos políticos y mediadores evanescentes. E-misferica* 2(10).
- Canto, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Castells, M. (2001). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza.
- Chávez, C. (2020). *La gobernanza participativa en México: Análisis de la constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada* (Documento de trabajo).
- Chávez, C. y Esquivel, E. (2016). Gobernanza. En F. Castañeda, L. Baca y A. Iglesias. *Léxico de la vida social*. México: UNAM/Sitesa.
- Denters, B. y Rose, L. (Eds.; 2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Hampshire: Palgrave.
- Dingwerth, K. (2004). *Democratic Governance beyond the State: Operationalising an Idea*. (Documento de trabajo del Global Governance Project No. 14). Ámsterdam-Berlin-Oldemburgo-Potsdam: The Global Governance Project.
- Fujuyama, F. (2013). *What Is Governance?* (Documento de trabajo del Center for Global Development, No. 314).
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, (66), 66-75.
- Fung, A. y Wright, E. O. (2010). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En M. Canto, *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores.
- Gómez, E. y Varela, A. (Coords.; 2012). *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*. México: Indesol.
- Hevia, F. e Isunza, E. (2010). La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. En A. Olvera (Coord.), *La democratización frustrada* (pp. 59-127). México: La Casa Chata.
- Hirst, P. (1995). *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: The University of Massachusetts Press.

- Keane, J. (2018). *Power and Humility. The Future of Monitory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Luna, M. y Velasco, J. L. (2009). Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración. *REDES*, 4(17).
- Luna, M. y Velasco, J. L. (2017). *Complex Associative Systems: Cooperation amid Diversity*. México: Centro de Investigaciones en Ciencias y Humanidades-UNAM.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social. En N. Lechner, R. Millán y F. Valdés, *Reforma del Estado y coordinación social*. México: UNAM/Plaza y Valdés.
- Montes de Oca, L. (2021). Gobernanza. En *Prontuario de la Democracia*. México: Seminario Perspectiva Democrática/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Recuperado de <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/author/lmontes/> el 30 de junio de 2021.
- Montes de Oca, L. y Rojas, A. (2019). Representantes ciudadanos e innovaciones institucionales frente al déficit democrático en México. En J. Cadena-Roa y M. A. López (Coords.), *El malestar con la representación en México*. México: IIS-CEIICH-UNAM/Ficticia Editorial.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM/FCE.
- Pierre, J. y Peters, B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan.
- Plumptre y Graham (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Ottawa: Institute of Governance.
- Puga, C. (2019). Participación democrática: los límites del diseño institucional. En J. Cadena-Roa y M. A. López (Coords.), *El malestar con la representación en México*. México: IIS-CEIICH-UNAM/Ficticia Editorial.
- Puga, C. (2020). Controles democráticos. En *Prontuario de la Democracia*. México: Seminario Perspectiva Democrática/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Recuperado de <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/controlesdemocraticos/>
- Puga, C. (2021). Paths to Agreement in Participatory Democracy: Three Cases in Yucatan. En F. Castaños (Ed.), *Democratic Settings* (en prensa).

- Real Academia Española (2021). Gobernanza. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/gobernanza> el 24 de junio de 2021.
- REDA (Red de Estudios sobre Desempeño Sociativo) (2012). En C. Puga y M. Luna (Coords.), *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. México: IIS-UNAM/El Colegio Mexiquense.
- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Seyle, C. y King, M. W. (2014). Comprender la gobernanza. En *La situación del mundo. Informe sobre progreso hacia una sociedad sostenible* (pp. 51-64). Worldwatch Institute.
- Universidad de Cambridge (2021). Governance. En *Cambridge Dictionary*. Recuperado de <https://dictionary.cambridge.org/es-LA/dictionary/english/governance> el 24 de junio de 2021.
- Universidad de Oxford (2021). Governance. En *Oxford Learner's Dictionaries*. Recuperado de <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance> el 24 de junio de 2021.
- Warren, M. (2001). *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- Warren, M. (2013). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. Recuperado de [https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230240902\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230240902_2)



---

# Gobernanza local en la mira: la creación de un observatorio especializado para Yucatán

*Eliana Arancibia Gutiérrez<sup>1</sup> y María Antonieta Saldívar Chávez<sup>2</sup>*

**E**ste siglo quedará marcado por la pandemia y las incalculables transformaciones que el fenómeno ha causado en el funcionamiento de nuestras sociedades. Vivimos ahora (y lo haremos en el futuro) en la era de las catástrofes subrepticias, tal como lo anunciaba Beck en 1998. En el contexto del desastre de Chernóbil, este autor discurría sobre los significados e implicaciones sociales del peligro, y se preguntaba: “¿Se puede tener en cuarentena a grupos enteros de países? ¿Estalla el caos en el interior? ¿O también, en ese caso, al final todo habría tenido que suceder como ha sucedido después de Chernóbil?”. Estas cuestiones ponen en claro una implicación objetiva en la que el diagnóstico del peligro coincide con el conocimiento de que se está “ineluctablemente a merced del mismo” (Beck, 1998, p. 12).

Desde el primer caso registrado en México el 27 febrero de 2020, vivimos en el riesgo y peligro cotidianos.<sup>3</sup> Hacia 2021 se guardaba una esperanza de mitigar la crisis con el proceso de vacunación, sin embargo, al momento de concluir este capítulo, en julio de ese año, se intensificó la llamada “tercera ola” de la pandemia en México, particularmente, por la aparición de nuevas variantes del virus, como Delta. La Ciudad de México registró en una semana un alza de casi 3 000 casos activos, mientras que la positividad de las pruebas pasó de 13% a 17%; le siguen Baja California Sur, Tabasco, Yucatán, Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas, Sonora, Veracruz,

---

<sup>1</sup> Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales. Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: eliana.arancibia@enesmerida.unam.mx

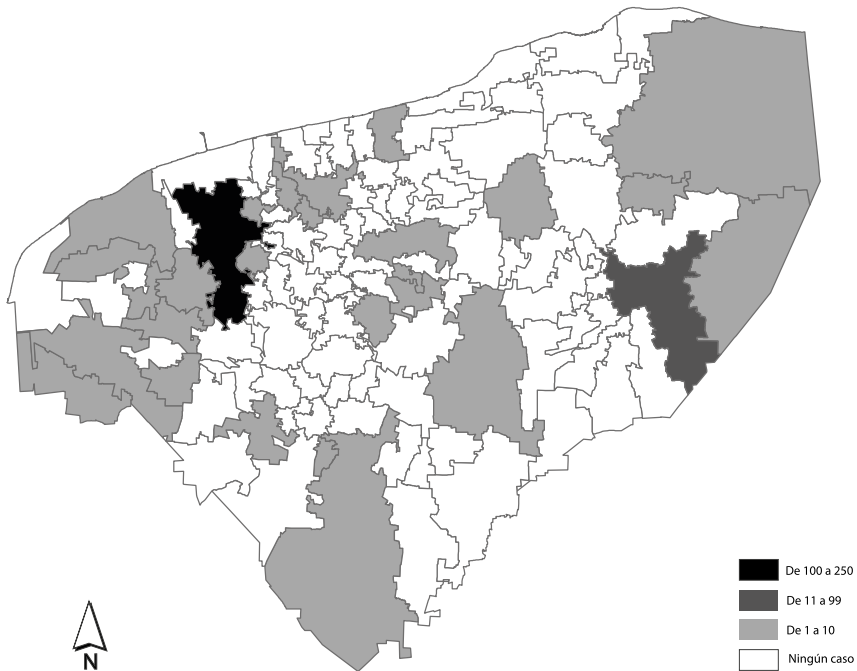
<sup>2</sup> Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C. Correo electrónico: maria.saldivar@cicy.mx

<sup>3</sup> El secretario de Salud estatal informó del primer caso en Yucatán el 13 de marzo de 2021 (Briceño, 13 de marzo de 2020).



Sinaloa y Nuevo León como las entidades que concentran 86% de los casos activos del país, según datos de la Secretaría de Salud. Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) reporta un aumento de los casos en México, Colombia, Brasil, Bolivia, Uruguay y Argentina, entre otros; mientras que la Organización Mundial de la Salud (OMS) registra incrementos de 2% en contagios semanales, tras dos meses de descenso, todo lo cual revela lo lejos que está el fin de la crisis sanitaria mundial.

Cuando se elaboró la propuesta de creación del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA), si bien se atisbaron algunos riesgos potenciales y la necesidad urgente de análisis y respuestas ante el fenómeno en su propio transcurrir, no se vislumbraban todavía las magnitudes de la catástrofe, los impactos multidimensionales a nivel global, nacional y local. La entidad de estudio, Yucatán, mostraba en abril de 2020 solamente 28 municipios de casos confirmados de coronavirus. En julio del mismo año alcanzó un punto álgido en el lugar 9 respecto al número de contagios y solo 2 municipios sin estos, con una tasa estatal promedio de 252.2 casos (Figuras 1, 2 y 3).



**Figura 1.** Panorama municipal COVID-19 en Yucatán (abril 2020).  
Fuente: Gobierno del estado de Yucatán (26 de abril de 2020).

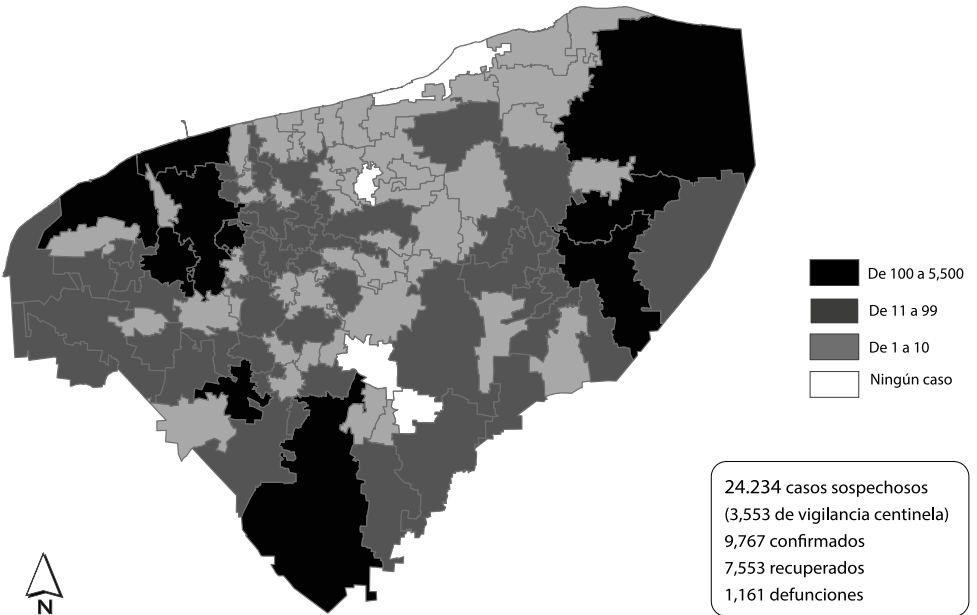
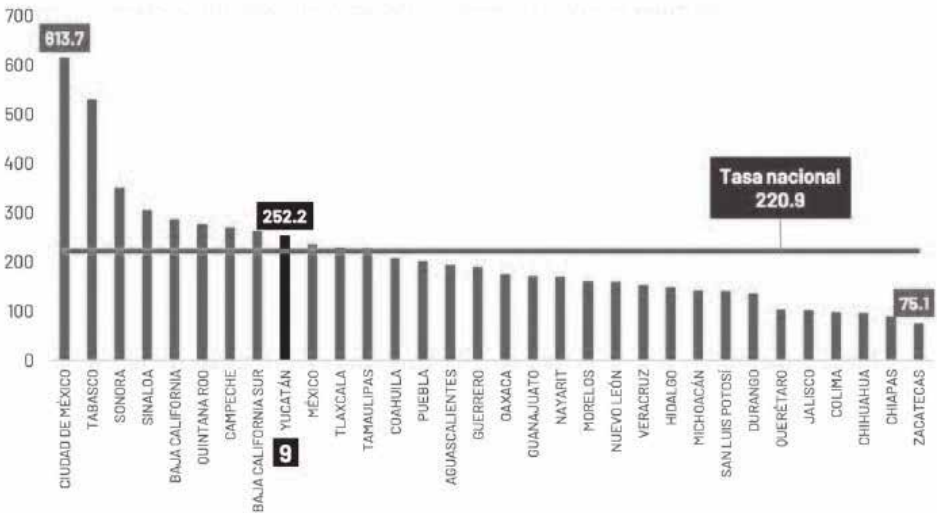


Figura 2. Panorama municipal COVID-19 en Yucatán (julio 2020).  
Fuente: Gobierno del estado de Yucatán (31 de julio de 2020).

### Gráfica 1. Casos de Coronavirus por cada 100 mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud. <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>  
Nota: Cierre con corte a las 13:00 horas del 09 de julio de 2020.

Figura 3. Casos de coronavirus por cada 100 000 habitantes, México (julio de 2020).  
Fuente: Gobierno del estado de Yucatán (31 de julio de 2020).

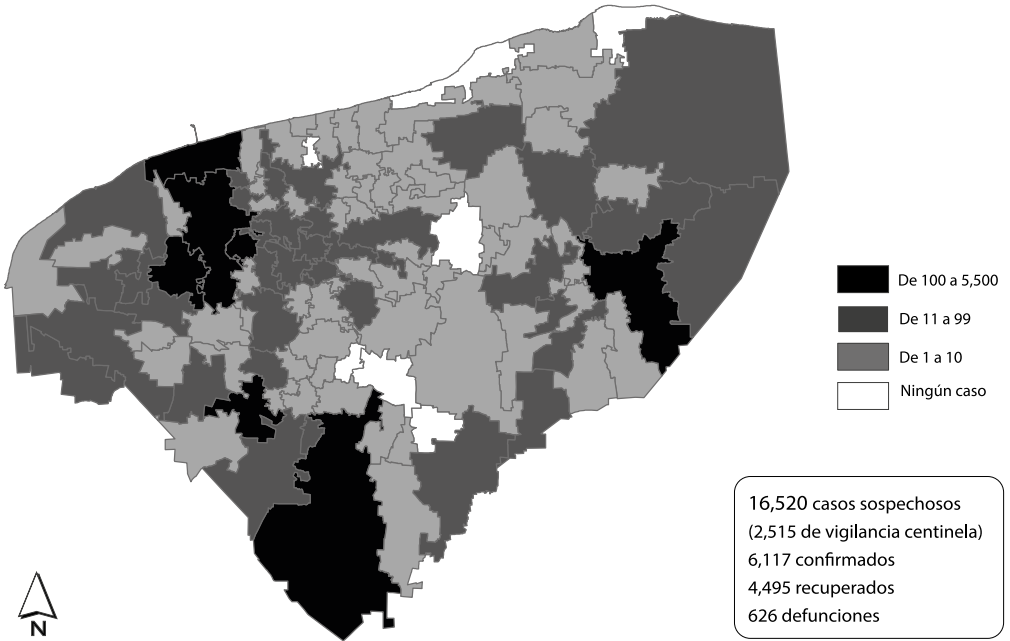
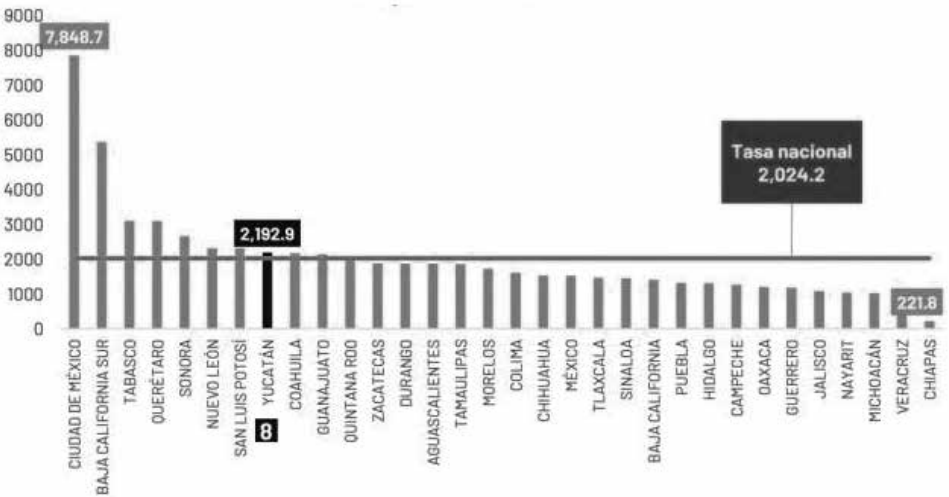


Figura 4. Panorama municipal COVID-19 en Yucatán (julio 2021).  
 Fuente: Gobierno del estado de Yucatán (11 de julio de 2021).

**Gráfica 1. Casos de Coronavirus por cada 100 mil habitantes**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud. <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>  
 Nota: Cierre con corte a las 09:00 horas del 10 de julio de 2021.

Figura 5. Casos de coronavirus por cada 100 000 habitantes, México (julio de 2021).  
 Fuente: Gobierno del estado de Yucatán (11 de julio de 2021).

Al momento de finalizar este capítulo, en julio de 2021, la tercera ola ponía en jaque al estado y sus principales municipios, con la posición número 8 a nivel nacional y el registro de casos en toda la entidad, particularmente en 27 municipios, con datos de entre 100 a 40 500 contagios de la enfermedad (Figuras 4 y 5).

Desde el inicio de la contingencia sanitaria, como investigadores sociales provenientes de distintas disciplinas (sociología, ciencias políticas, administración pública, economía, antropología, comunicación), nos inquietaban, principalmente, las expresiones locales de las consecuencias de la pandemia y saber si tanto las medidas sanitarias para la contención del virus como el manejo de la crisis y sus derivaciones sociales y económicas resultaban de la improvisación o más o menos respondían a una acción pública coordinada, coherente y adecuada a las complejidades y urgencias del fenómeno. El marco conceptual y analítico de la gobernanza, particularmente en su vertiente local, ayudó a orientar nuestros intereses de conocimiento y a plantearnos interrogantes a partir de la pluralidad de problemas surgidos, que en el territorio yucateco se manifestaban con tintes propios y adquirirían un tratamiento particular en la administración estatal y los municipios.

Estas inquietudes y preocupaciones, presentes hasta ahora, nos motivaron a responder a una demanda de conocimiento específica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), titulada “Gobernanza. Estudios comparativos de tensiones y colaboraciones entre políticas federales y políticas locales (municipales y estatales), así como entre éstas, que apunten a identificar estrategias tanto exitosas como fallidas para prevenir, afrontar y superar la enfermedad”.<sup>4</sup> Dicho llamado fue la oportunidad para proponer el proyecto de creación de un observatorio social para el estado de Yucatán, enfocado en los procesos de gobernanza local frente al COVID-19; el propósito era crear un instrumento apto para dar seguimiento a los procesos de acción colectiva y los mecanismos de coordinación entre actores gubernamentales (federales, estatales, municipales) y no gubernamentales (organizaciones de la sociedad civil, sector privado, comunidad científica) en el contexto de la pandemia.

---

<sup>4</sup> Correspondiente a la Convocatoria 2020-1. Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19, publicada el 15 de abril de 2020 en el portal web del Conacyt.

El objetivo general y los objetivos específicos, si bien para efectos del proyecto de investigación con el Conacyt se cumplieron, es evidente que no han hecho sino abrir expectativas y líneas de continuidad, ya con el ORGA en marcha.

**Tabla 1.** Objetivos del proyecto Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 para el estado de Yucatán.

#### Objetivo general

Crear el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 para el estado de Yucatán como un instrumento que permita dar seguimiento a los procesos y mecanismos de coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de contribuir a mejorar las acciones de política pública ante la pandemia en el corto y mediano plazo.

#### Objetivos específicos

1. Diseñar la propuesta de un observatorio centrado en el análisis y monitoreo de los procesos de acción colectiva y tomas de decisión para hacer frente a la pandemia.
2. Contribuir con información documental organizada, dispositivos de análisis y prospección, basados en el uso de aplicaciones digitales, como los sistemas de información geográfica (SIG), que permitan a los usuarios crear consultas interactivas y analizar espacialmente la información.
3. Elaborar recomendaciones que sirvan como insumo a los tomadores de decisiones para mejorar las acciones de política pública ante la pandemia en el corto y mediano plazo.
4. Establecer alianzas estratégicas y mecanismos de colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales claves para propiciar la difusión y utilidad social de la herramienta.
5. Diseñar y establecer el sitio web del observatorio, en el cual, de forma periódica y sistemática, se organiza y difunde toda aquella información relevante para mejorar los procesos y mecanismos de acción colectiva frente a la pandemia.

*Fuente: elaboración propia.*

En este capítulo se documenta la metodología seguida para el diseño conceptual y operativo del observatorio, reconstruyendo de manera reflexiva los procedimientos que permitieron su creación y puesta en marcha.

## Un observatorio social para el análisis de la gobernanza

Tradicionalmente, los observatorios sociales son entendidos como dispositivos orientados a dar seguimiento a diferentes temas o problemas de interés público (por ejemplo, derechos humanos, violencia de género, procesos migratorios, inseguridad, salud de la población, desarrollo científico y tecnológico). A medida que se acompaña la trayectoria y evolución del fenómeno observado, se elaboran señalamientos puntuales y propositivos basados en el estudio, registro y análisis de la situación estudiada. Los resultados de este ejercicio se comunican públicamente, lo que propicia la reflexión y el diálogo social. Así, la función principal de un observatorio debería “responder a la construcción y divulgación de conocimiento socialmente pertinente” (Moreno y Mantilla, 2016, p. 355).

En un ambiente saturado de datos e información cambiante y que circula a gran velocidad por diferentes canales de comunicación, incluyendo las redes sociales, los observatorios sociales ayudan a la depuración, clasificación y organización del conocimiento. Tales tareas implican generar un sistema de gestión de este que permita transformar la gran cantidad de datos disponibles en información veraz y confiable, la cual puede convertirse en insumo para el trabajo de académicos, organizaciones sociales y servidores públicos, más aún en contextos de incertidumbre.

De acuerdo con Enjuto (2008), los observatorios sociales, por lo general, siguen estas líneas de trabajo: 1. Recopilar y depurar información del fenómeno observado; 2. Realizar un diagnóstico sobre su situación; 3. Efectuar el seguimiento de la evolución de este fenómeno, y 4. 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.

Los observatorios sociales pueden ser movilizados 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 también son un catalizador de la participación ciudadana y, en este sentido, actúan como promotores de la democracia.

Conforme a lo expuesto hasta aquí, la elección de un observatorio social como instrumento para el análisis de la gobernanza local de la pandemia en Yucatán se sustenta no solo en las ventajas que este tipo de figura ofrece para el estudio y la comprensión de un fenómeno dinámico, sino también en las posibilidades que brinda para recabar y organizar datos e información, realizar diagnósticos y prospecciones, así como sugerir áreas de acción prioritaria para encauzar los esfuerzos gubernamentales y ciudadanos. Además, la lógica de funcionamiento de un observatorio social se orienta a la socialización constante de resultados a través de canales públicos, fomentando la utilidad social del conocimiento producido, lo cual, en el contexto de la pandemia, constituye un mandato ético para los investigadores involucrados en este proyecto. En síntesis, la figura de un observatorio permitía, en un contexto de crisis, investigar y, al mismo tiempo, socializar resultados con sentido de utilidad.

El establecimiento de un observatorio social de gobernanza de la pandemia en el nivel local nos pareció pertinente dado que en las escalas regionales y locales es donde existe una mayor proximidad entre gobiernos y ciudadanía, y, por tanto, donde puede haber más posibilidades de diálogo e intercambio para elaborar políticas y acciones diferenciadas y específicas.<sup>5</sup> En ese sentido, la figura de observatorio se pensó también como una contribución al fortalecimiento de las capacidades locales de monitoreo de la pandemia, en palabras de Arancibia y Giraldo:

en el mejor de los casos, el observatorio puede representar un potencial para reforzar las capacidades institucionales en estos niveles de gobierno, los cuales normalmente no poseen los recursos suficientes para atender, de manera independiente, un fenómeno crítico y de alto impacto (2021, p. 16).

---

<sup>5</sup> Para un análisis detallado de este tema, véase Arancibia y Giraldo (2020).

## Metodología para el diseño conceptual y operativo del observatorio

La creación del observatorio implicó el desarrollo de una metodología para su diseño conceptual operativo, organizada en diversas etapas, las cuales contemplaron la realización de diversas actividades conducentes a materializar el proyecto, a saber: 1. Documento base para el diseño del observatorio; 2. Elaboración del modelo de observación y analítico de gobernanza de la pandemia en Yucatán; 3. Creación de base de datos geográfica digital, y 4. Creación y difusión de la página web del observatorio. A continuación se describen de manera breve estas actividades.

### Documento base para el diseño del observatorio

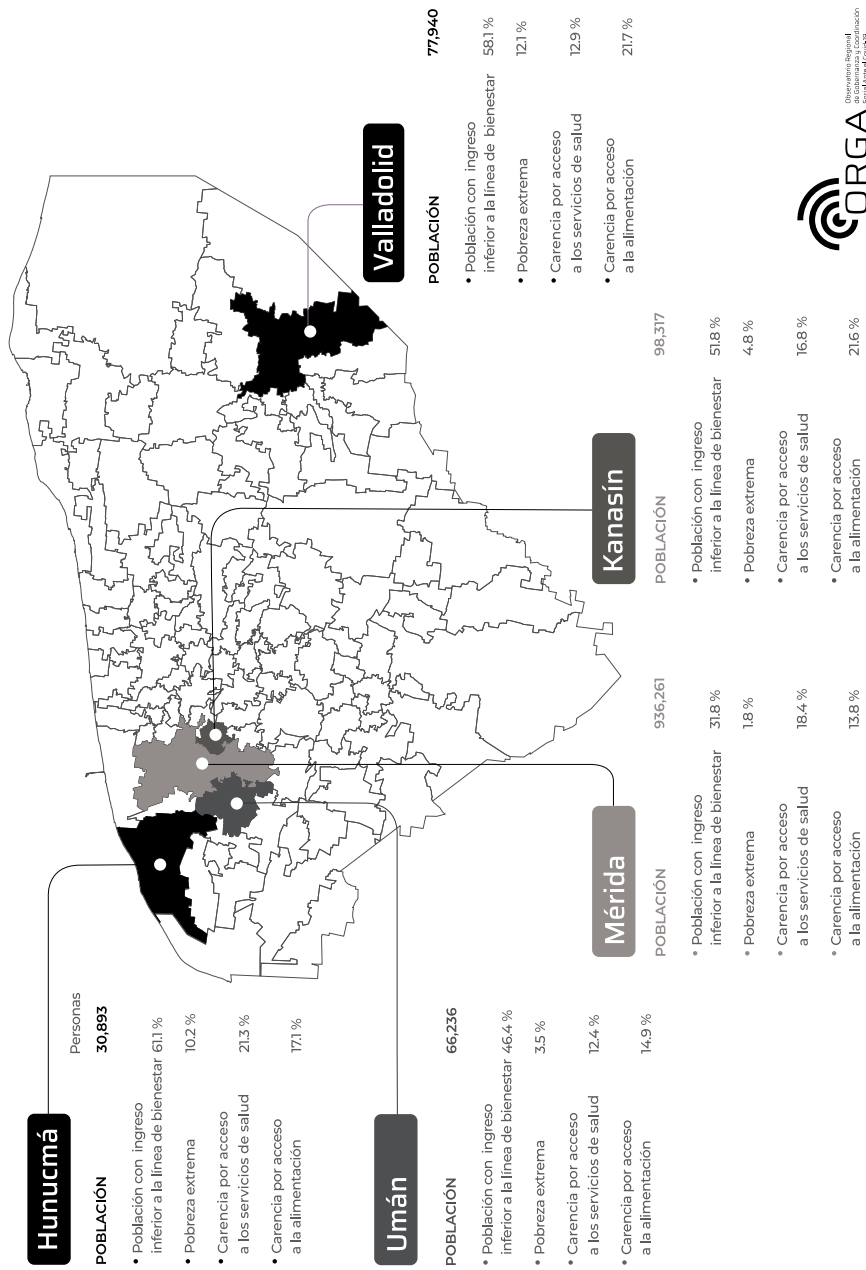
Esta actividad se desarrolló durante agosto de 2020, coordinada por la responsable técnica del proyecto, con la participación de todos los integrantes del equipo de trabajo. Con base en las ideas originales establecidas en el protocolo del proyecto, y mediante las técnicas documentales y analíticas propias de las ciencias sociales, se elaboró un documento base en el que se expusieron de manera detallada el diseño, la estructura y el funcionamiento del observatorio. Además, se definió su modelo de trabajo y metodología de observación, delimitando los campos problemáticos abordados, los cuales fueron concebidos como “espacios de observación”, pertinentes y relevantes para la realidad local, a saber: 1. “Seguridad alimentaria”; 2. “Economía y empleo”; 3. “Violencia de género”; 4. “Restricciones a la movilidad”, y 5. “Pueblo maya”.

De igual forma, se delimitó el territorio de observación, y se enfatizó en cinco municipios de Yucatán: Mérida, Umán, Kanasín, Hunucmá y Valladolid, por sus condiciones socioeconómicas y por los casos registrados de COVID-19 al inicio del estudio, como muestra el mapa de la Figura 6.

Conforme con los parámetros establecidos en los observatorios sociales, se estableció el objetivo, la misión y la visión en coherencia con la temática abordada, sus propósitos y métodos (Figura 7).



En 2015 existían 2,126,176 personas con un 2.1 % en pobreza extrema, 4.8 % con carencia a los servicios de salud, 16.9 % con carencia de acceso a la alimentación y 48.4 % de la población con un ingreso inferior a línea de bienestar.



Fuentes: Pobreza a nivel municipal 2015. CONEVAL



## OBJETIVO, MISIÓN Y VISIÓN DEL OBSERVATORIO REGIONAL DE GOBERNANZA Y COORDINACIÓN SOCIAL ANTE EL COVID-19 EN YUCATÁN

### OBJETIVO



El ORGA tiene por objetivo principal dar seguimiento a los procesos y mecanismos de coordinación entre actores gubernamentales (federales, estatales, municipales) y no gubernamentales (organizaciones sociales, sector privado, comunidad científica, entre otros) para enfrentar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia en el estado de Yucatán.

### MISIÓN



Contribuir a comprender y mejorar los procesos de gobernanza y acción social en torno al COVID-19 en el estado de Yucatán, a través de la conformación de un Observatorio Regional especializado en dar seguimiento a la articulación entre instituciones gubernamentales, organizaciones, comunidades y personas para atender las diversas problemáticas sociales y económicas derivadas de la pandemia, particularmente, en los siguientes ámbitos:

- Seguridad alimentaria
- Economía y empleo
- Violencia de género
- Restricciones a la movilidad
- Pueblo Maya

### VISIÓN



El ORGA constituye un centro de pensamiento y de vigilancia estratégica en esos ámbitos, entendidos como “espacios de observación”; en ese sentido, el ORGA produce y provee información documental organizada, dispositivos de análisis y prospección, así como recomendaciones para mejorar las acciones de política pública ante la pandemia en el corto y mediano plazo. El ORGA busca igualmente un diálogo permanente con todos los grupos sociales para enriquecer y profundizar el conocimiento y comprensión de los ámbitos observados, promoviendo así la reflexión y el debate público sobre las consecuencias sociales, económicas y culturales de la pandemia en el estado de Yucatán.

En el corto plazo, el ORGA se proyecta como una herramienta ampliamente conocida y valorada por su utilidad para la comprensión y atención de las problemáticas sociales derivadas de la pandemia COVID 19 en los ámbitos de estudio. El ORGA se posiciona como un referente regional y nacional de excelencia y replicable para otras regiones, en cuanto a:

- Su modelo analítico y organizativo para la comprensión y seguimiento de los procesos estudiados.
- Sus capacidades para la producción y distribución de información documental y datos especializados en torno a la gobernanza y acción social frente al COVID 19.
- Su modelo de vinculación con la sociedad que abarca un diálogo permanente con el sector público, privado y grupos sociales.
- Su modelo de difusión del conocimiento que contribuye a mejorar la gobernanza y acción social frente al COVID 19.

*Figura 7. Visión, misión y objetivos del ORGA. Fuente: Arancibia y Saldívar (2021).*

## Elaboración de un modelo de observación y analítico de gobernanza

Desde el punto de vista conceptual y metodológico, se trabajó con la perspectiva de la gobernanza local, en el entendido de que corresponde a un proceso dinámico en un territorio determinado y toma la forma de coordinación entre actores sociales diversos para llevar a cabo acciones puntuales, diseñar o poner en práctica políticas públicas y tomar decisiones en beneficio de un grupo o de la sociedad.<sup>6</sup> Bajo esa orientación se desarrolló un modelo de observación de estos procesos (Figura 8), que ha permitido estudiar y observar los procesos de gobernanza local frente al COVID-19; se focalizó en cinco ámbitos de interés y relevancia para el estado de Yucatán y, en particular, en los municipios estudiados.



OBSERVAMOS LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO Y ACTORES SOCIALES PARA DAR RESPUESTA A PROBLEMAS Y DEMANDAS SURGIDAS EN ESOS ÁMBITOS

Figura 8. Modelo de observación ORGA. Fuente: Arancibia y Saldivar (2021).

<sup>6</sup> El marco conceptual del proyecto se sintetiza en el primer capítulo de este volumen, titulado "Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales", de Cristina Puga.

Cada uno de estos espacios es coordinado por un investigador, y en ellos colaboran especialistas y estudiantes vinculados a través de un programa de servicio social o como becarios de investigación;<sup>7</sup> esta integración permite que cada equipo se encargue de realizar un monitoreo permanente de las acciones y decisiones públicas relacionadas con cada temática y, al mismo tiempo, desarrollar un estudio de caso que analiza con mayor profundidad un arreglo de gobernanza particular, que se describe en la Figura 9.

ESTUDIO DE CASO	ESPACIO DE OBSERVACIÓN	DESCRIPCIÓN GENERAL DEL ÁREA
<p>"Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza. Estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia Covid-19."</p>	 <b>SEGURIDAD ALIMENTARIA</b>	<p>Examinar las acciones estratégicas del gobierno y la sociedad civil que tengan como objetivo contrarrestar las consecuencias de la inseguridad alimentaria en grupos vulnerables en Yucatán ante el Covid-19 en 2020.</p>
<p>"Apoyos económicos emergentes ante el Covid-19 en Mérida. Decisiones compartidas empresas-gobierno"</p>	 <b>ECONOMÍA Y EMPLEO</b>	<p>Estudiar, analizar y crear información sustancial sobre los procesos de generación de acuerdos y alianzas que han llevado a cabo las empresas y el gobierno estatal yucateco y municipal de Mérida para impulsar la economía y el empleo frente a la emergencia sanitaria por medio de los apoyos emergentes con el programa "Estamos contigo".</p>
<p>"Género y gobernanza durante la pandemia por Covid-19 en Yucatán"</p>	 <b>VIOLENCIA DE GÉNERO</b>	<p>Analizar los factores que forman parte de las acciones de gobernanza relacionadas a la adaptación de los servicios de atención a la Violencia de Género en Yucatán durante el periodo de la pandemia.</p>
<p>"Decretos de Restricciones a la movilidad. Procesos de colaboración en contextos de conflicto"</p>	 <b>RESTRICCIONES A LA MOVILIDAD</b>	<p>Generar información relevante sobre las estrategias gubernamentales implementadas en Yucatán para decretar restricciones de movilidad en la capital y los municipios aledaños, así como el rol del sector empresarial en estas medidas y el análisis de la difusión de la información para la ciudadanía.</p>
<p>"Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de Covid-19"</p>	 <b>PUEBLO MAYA</b>	<p>Distinguir el desarrollo de acciones de traducción, difusión y atención a la salud con pertinencia cultural y lingüística referidas en la Guía de Atención de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, el papel colaborativo del gobierno y los actores indígenas mayas en este proceso.</p>

**Figura 9. Estudios de caso desarrollados por espacios de observación.**  
 Fuente: Arancibia y Saldívar (2021).

<sup>7</sup> La incorporación de becarios de licenciatura y maestría fue posible a partir de febrero de 2021 mediante el proyecto PAPIIT IN307121, titulado "Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente al COVID-19: alianzas y estrategias en la Península de Yucatán", que amplía el alcance de los espacios de observación abordados en el ORGA.

## Elaboración del modelo relacional para el análisis espacial del ORGA

Esta tarea se realizó en coordinación con el equipo de geógrafos especialistas participantes en el proyecto e implicó: 1. La creación de la base de datos geográfica digital; 2. El análisis espacial de factores condicionantes de la pandemia locales y globales geográficos, ambientales y socioeconómicos, y 3. El sistema de información referenciado asociado al sitio web del observatorio. Todas estas acciones hicieron posible incorporar el análisis espacial al estudio de la gobernanza, lo que permitió la caracterización territorial de las problemáticas abordadas en cada espacio de observación, lo cual se ha comunicado de manera gráfica mediante diversas cartografías e infografías.<sup>8</sup>

El trabajo de análisis espacial ha sido una línea fundamental para el desarrollo del ORGA. En interacción permanente con los especialistas en esta materia, cada equipo de observación ha podido traducir a un lenguaje cartográfico datos e información referenciada respecto al caso de estudio, con una gran capacidad de síntesis y análisis. De esta manera, el análisis espacial se ha convertido en una herramienta para el tratamiento de datos espaciales, con la capacidad de representar las características, la dinámica y el comportamiento de procesos que ocurren en el territorio, ya sea sociales, económicos y/o ambientales, y ha definido los elementos que los conforman y la manera en que se relacionan, permitiendo así transformar datos en información que aporta conocimientos adicionales sobre el proceso de observación estudiado. Todas las cartografías y las bases de datos están disponibles para consulta y descarga en la página web del ORGA.

### Creación y difusión de la página web del observatorio

El 17 de agosto de 2020 se puso en marcha la página web del observatorio ([www.orga.enesmerida.unam.mx](http://www.orga.enesmerida.unam.mx)). El diseño conceptual que implicó la creación de las secciones, subsecciones y funciones de comunicación e interacción con usuarios estuvo al mando de la responsable técnica del proyecto, con apoyo de especialistas en comunicación participantes en el proyecto; las funcionalidades operativas, a cargo de servicios externos,

---

<sup>8</sup> Estas tres acciones son expuestas de manera detallada en el capítulo de este volumen, titulado "Gobernanza y territorio: contribuciones del análisis espacial", de Ayesa Martínez y María Elena Giraldo.

mientras que la continuidad y el mantenimiento del sitio web, de la Escuela Nacional de Estudios Superiores (ENES) Unidad Mérida, de la UNAM.

Cabe mencionar que hubo un diseño inicial del sitio web, el cual fue actualizado y mejorado durante febrero de 2021, y se han agregado funcionalidades y nuevas secciones que responden al crecimiento del observatorio y las necesidades de vinculación e interacción con los usuarios. Destaca la incorporación de un sistema de información geográfica, asociado al sitio web, que permite a los usuarios la consulta de datos e información espacialmente situada.

La plataforma ha sido el principal soporte de difusión y, dada la urgencia de contar con el observatorio, la puesta en marcha de la página se realizó desde el arranque del proyecto, mientras que las aplicaciones para visualizar la información y los contenidos se incorporaron y actualizaron de manera dinámica. Semanalmente se han integrado al sitio web al menos 25 nuevos contenidos en distintos formatos de comunicación, que incluyeron notas de investigación, infografías, cartografías y videos, entre otros.

De manera paralela, se activaron cuentas en redes sociales como Facebook, Instagram y Twitter, que han permitido una difusión y réplica amplia para la socialización de resultados. Desde su creación, el observatorio ha contribuido periódicamente con la generación de conocimiento e información documental organizada por temática de observación y disponible para descarga y consulta en el sitio web respectivo. Hasta junio de 2021, se generaron más de 40 notas de investigación, 41 infografías, 25 cartografías temáticas, un *dossier* de difusión y uno de vinculación, así como 11 videos y 7 *podcast*, 67 tuits y 11 hilos, 127 publicaciones en Instagram y 11 videos en Instagram TV, así como 224 publicaciones en Facebook; las interacciones alcanzadas en esta red social alcanzaron 103 746, y en Instagram, 2 552.<sup>9</sup>

## Alianzas y mecanismos de colaboración con actores sociales

Desde su creación, el ORGA ha procurado establecer alianzas estratégicas y mecanismos de colaboración con actores gubernamentales y no

<sup>9</sup> Reporte de redes sociales, ORGA, junio de 2021.

gubernamentales clave, y propiciar la difusión y utilidad social de la herramienta. Así, con base en los temas relevantes para los cinco espacios de observación establecidos en la metodología, se configuró un mapa de actores fundamentales en los tres niveles de gobierno, así como los sectores privado y académico y las organizaciones sociales. Con dichos actores, el observatorio estableció contacto institucional, lo que dio lugar a diversas colaboraciones y alianzas.

**Tabla 2.** ORGA, alianzas con actores sociales.

Espacio de observación	Actores
“Seguridad alimentaria”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo Mutuo Mérida, organización de la sociedad civil</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Rural (Seder) del gobierno del estado de Yucatán</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Mérida</li> <li>• Identificación de 117 asociaciones civiles y 23 instituciones de beneficencia privada (IBP), 26 organizaciones de la sociedad civil y 2 microempresas trabajando en pro de la seguridad alimentaria</li> </ul>
“Economía y empleo”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuntamiento de Mérida</li> <li>• Ayuntamiento de Valladolid</li> <li>• Dirección de Desarrollo Económico y Turismo del Ayuntamiento de Mérida</li> <li>• Dirección de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Mérida</li> <li>• Secretaría de Fomento Económico y Trabajo del Estado de Yucatán (Sefoet)</li> <li>• Seder</li> </ul>
“Violencia de género”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• APIS Sureste. Fundación para la Equidad</li> <li>• Colectivos feministas</li> <li>• Secretaría de Seguridad Pública. Unidad Especializada para la Prevención de la Violencia Familiar y de Género</li> <li>• Ayuntamiento de Mérida. Policía Estatal. Unidad Especializada para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y de Género</li> </ul>
“Pueblo maya”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades y centros de investigación locales</li> <li>• Institutos pertenecientes al sector gubernamental, como el Indemaya</li> <li>• Organizaciones de la sociedad civil</li> <li>• Organizaciones No Gubernamentales internacionales, como Population Council</li> <li>• Organizaciones y colectivos mayas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

La interacción con todos estos actores se ha propiciado también mediante foros y talleres realizados de manera virtual, así como la apertura de espacios de colaboración en diversos formatos y la participación activa en medios de comunicación locales.

**Tabla 3.** Foros y talleres del ORGA con actores sociales.

Foros y talleres del ORGA	Descripción
<p>Foro 1. “Presentación del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán”</p>	<p>Se realizó el 17 de agosto de 2020 con el objetivo de difundir la iniciativa. Se convocó a diversos actores y público clave (académico, gubernamental, social y empresarial, así como medios de comunicación).</p> <p>Disponible en: <a href="https://www.youtube.com/watch?v=D8XOoBD0tOc">https://www.youtube.com/watch?v=D8XOoBD0tOc</a></p>
<p>Foro 2. “Las ciencias sociales frente al COVID-19. Retos, riesgos y perspectivas ante una nueva normalidad”</p>	<p>Se realizó en el marco de la 3.ª Semana Nacional de las Ciencias Sociales, organizada por el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, del 5 al 9 de octubre de 2020.</p> <p>Se presentaron dos conferencias magistrales respecto al trabajo y rol desarrollado por el ORGA.</p> <p>Disponible en: <a href="https://www.facebook.com/ENESMERIDAUNAM/videos/799224950907299">https://www.facebook.com/ENESMERIDAUNAM/videos/799224950907299</a></p> <p><a href="https://www.facebook.com/ENESMERIDAUNAM/videos/4458711104199808">https://www.facebook.com/ENESMERIDAUNAM/videos/4458711104199808</a></p>
<p>Mesas de diálogo “Gobernanza y COVID-19 en Yucatán”:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguridad alimentaria</li> <li>2. Economía y empleo</li> <li>3. Restricciones a la movilidad</li> <li>4. Violencia de género</li> <li>5. Pueblo maya</li> </ol>	<p>En el mismo marco se realizaron cinco mesas de diálogo, una por cada espacio de observación del ORGA.</p> <p>Disponible en: <a href="https://www.facebook.com/ENESMERIDAUNAM/videos/390565992328337">https://www.facebook.com/ENESMERIDAUNAM/videos/390565992328337</a></p>



Taller con usuarios  
“COVID-19 y  
gobernanza en  
Yucatán: miradas  
desde los actores  
locales”

Se realizó el 27 de noviembre de 2020. Participaron actores sociales provenientes de diversos sectores involucrados en acciones de gobernanza y coordinación social ante el COVID-19 para intercambiar experiencias y acciones ante la pandemia; entre ellos, diputados locales, presidentes municipales, comunicadores, representantes de organizaciones sociales locales en temas de seguridad alimentaria, violencia, género, entre otras.

Disponible en: <https://www.facebook.com/ORGACovid19/videos/690655371584128>

---

Foro 3. “Difusión de  
resultados ORGA-  
gobernanza y  
COVID-19 en Yucatán”

Se llevó a cabo el 29 de enero de 2021, en dos sesiones (matutina, de 11:00 a 13:30 horas, y vespertina, de 16:00 a 18:30 horas). Su objetivo fue difundir los resultados y experiencias del Proyecto Conacyt del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 a diversos sectores de interés y público en general.

Disponible en: <https://www.facebook.com/ENESMERIDAUNAM/videos/873670920118502>

---

*Fuente: elaboración propia.*

En 2021 se impulsó la iniciativa *Ágora-ORGA*, con el propósito de lograr el involucramiento y la colaboración de diferentes actores y sectores participantes en los procesos de gobernanza y así establecer una red de observadores afines que permitieran enriquecer la oferta de contenidos del observatorio hacia diversos públicos.

*Ágora-ORGA* funciona mediante una convocatoria permanente y abierta para captar participantes, que acceden a espacios de opinión en la página web del observatorio en distintos formatos. Este modelo de vinculación con actores busca activar la configuración de una red formada por instituciones, dependencias, asociaciones, académicos, medios de comunicación y grupos especializados en los temas de observación y de gobernanza, los cuales participan incentivados por las posibilidades de interlocución y de ser escuchados en los procesos de toma de decisión.

La iniciativa todavía no ha logrado permear y lograr la interacción deseada. Probablemente se deba a la corta vida del ORGA y se requiera un trabajo más intenso de difusión y acercamiento con los usuarios, con el fin de lograr la apropiación del espacio y que puedan recibirse colaboraciones de actores relevantes acerca de la gobernanza y la pandemia. No obstante, la perspectiva inmediata en el aspecto de alianzas estratégicas es de

optimismo, dado el interés de diversos actores de la entidad y la región por la continuidad del observatorio y mayor participación e involucramiento mediante los grupos de observación. La continuidad en el anclaje del ORGA ya determinado en la ENES, Unidad Mérida, que lo aloja como una iniciativa institucional de mediano y largo plazo, con la participación del Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales (CEPH-CIS), del Centro de Investigación Científica de Yucatán (CICY) y de otras instituciones que puedan sumarse en el futuro, también permite dar cumplimiento a una de las aspiraciones misionales:

El ORGA busca igualmente un diálogo permanente con todos los grupos sociales para enriquecer y profundizar el conocimiento y comprensión de los ámbitos observados, promoviendo así la reflexión y el debate público sobre las consecuencias sociales, económicas y culturales de la pandemia en el estado de Yucatán.

En septiembre de 2020 se realizó un acuerdo de colaboración con el periódico local *La jornada maya* para contar con una sección de opinión titulada “Gobernanza y COVID-19 en Yucatán”, que ha permitido difundir los resultados del ejercicio de observación del ORGA con públicos más amplios. En este espacio contribuyen de manera semanal con una columna de opinión los distintos participantes de los equipos de observación, así como los estudiantes asociados; todos han recibido capacitaciones para comunicar resultados de investigación y puntos de vista especializados en lenguaje de divulgación. Hasta julio de 2021, se publicaron 30 columnas que abordaron diversas temáticas contingentes relacionadas con los ámbitos de trabajo del observatorio.

Lograr la consolidación de esas alianzas para potenciar el diálogo constructivo entre actores locales diversos es aún el gran reto del ORGA. Se trata de continuar fomentando diversas vertientes para la deliberación de los problemas públicos y la participación ciudadana en las decisiones que se toman para enfrentar la pandemia. En el mejor de los casos, en un escenario postpandemia, el observatorio podría contribuir a que estas mismas alianzas sean útiles para el diseño y la implementación de políticas públicas con perspectiva local y participativa, necesarias para la reconstrucción del orden social luego de la crisis.

## Reflexiones finales

El ORGA fue creado en agosto de 2020 y desde entonces hasta la fecha ha operado activamente como un instrumento especializado en el análisis y monitoreo de los procesos de gobernanza local ante la pandemia en el estado, conforme a un modelo analítico *ad hoc*. De igual manera, ha creado mecanismos de gestión del conocimiento que permiten organizar y dotar de significado los datos y la información disponibles, promoviendo su adecuada comunicación y transferencia a los actores sociales, a fin de aportar a la toma de decisiones en contextos de incertidumbre.

Es de destacar que actualmente el ORGA es un organismo anclado a la ENES Unidad Mérida, con continuidad garantizada gracias al compromiso del grupo de trabajo por mantener el esfuerzo y al respaldo institucional brindado también por las instituciones participantes: CICY y CEPHCIS, UNAM. A poco más de un año de su creación, continúa en su camino de observar las complejidades inherentes a la gestión social de la pandemia y los retos enormes que ello ha traído en términos de gobernanza. De este modo, es posible afirmar que está cumpliendo con las funciones trazadas en su origen:

- Servir como *repositorio documental* para la organización de datos e información disponible, veraz y actualizada respecto a las acciones gubernamentales y las iniciativas ciudadanas frente al COVID-19 en Yucatán.
- Fungir como un *instrumento analítico* para la comprensión de los procesos de gobernanza frente al COVID-19 en temas y problemas relevantes en la región. Su uso analítico ha hecho posible elaborar descripciones, interpretaciones y proyecciones sobre los procesos de acción colectiva que organizan la interacción de los actores (gubernamentales y no gubernamentales) que determinan la toma de decisiones y la implementación de políticas frente al COVID-19 en Yucatán.
- Desempeñarse como un *instrumento con carácter normativo* para orientar procesos de elaboración de las políticas y 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 la entidad. Dado que la labor del ORGA continúa, la elaboración de sugerencias para mejorar las acciones de política pública seguirá siendo una misión fundamental, más allá del fin pandemia.

Finalmente, es importante hacer notar que la elaboración del proyecto y su puesta en marcha han significado para el equipo de trabajo un conjunto de desafíos no menores y que merecen por sí mismos un tratamiento reflexivo aparte. En principio, conformar un grupo disciplinariamente diverso ha implicado un ejercicio permanente de flexibilidad para la conjunción armónica de perspectivas disciplinares, conceptuales, metodológicas, e incluso formas de entender las interacciones con la sociedad o las poblaciones con que se trabaja. La adaptación a una forma de trabajo colectiva y de organización grupal, algo no siempre habitual en ciencias sociales, ha representado también un reto casi tan grande como el hecho de trascender, o bien adaptar las líneas de investigación habituales para responder al contexto de crisis con nuevas miradas. De igual modo, la necesaria generación de mecanismos y dinámicas de interlocución e involucramiento con actores no académicos y de diversos ámbitos (gubernamental, social, empresarial) ha sido una experiencia que ha dejado claro al equipo que, frente a emergencias sociales de la magnitud de una pandemia, no es posible seguir haciendo investigación social sin apelar en todo el proceso a esas interacciones.

## Referencias

- Angulo, N. (2009). ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? *Innovación Educativa*, 47(9), 5-17.
- Arancibia, E. (Responsable técnica; 2020). Protocolo del Proyecto 312572, Observatorio Regional de Coordinación Social ante el COVID-19. México: Conacyt.
- Arancibia, E. (Coord.; 2021). Propuesta de creación del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (Documento de trabajo, producto Proyecto Conacyt 312572, ORGA, Mérida, Yucatán).
- Arancibia, E. y Giraldo, M. E. (2020). 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*, 9(1), 133-151.

- Arancibia, E. y Giraldo, M. E. (2021). Vigilar la gobernanza en tiempos de crisis: la experiencia del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el Covid-19 en Yucatán, México. *Cuadernos Americanos*, 175(1), 11-31.
- Arancibia, E. y Saldivar M. A. (Coords.; 2021). Memoria Digital ORGA. Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán. Recuperado de <http://orga.enesmerida.unam.mx/?3d-flip-book=memoria-digital>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Briceño, M. E. (13 de marzo de 2020). Reportan primer caso de COVID-19 en Yucatán. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/03/13/reportan-primero-caso-de-covid-19-en-yucatan-3688.html>
- Enjuto, N. (2008). Razón de ser de los observatorios. Jornada Observando Observatorios: ¿Nuevos Agentes en el Tercer Sector? Jornada llevada a cabo el 19 de noviembre de 2008. Recuperado de <http://blog.plataformavoluntariado.org/category/general/actualidad-pve/observatorio-del-voluntariado/page/2>
- Gobierno del estado de Yucatán (26 de abril de 2020). 28 municipios de Yucatán con casos confirmados de coronavirus. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver\\_notas.php?id=2771](https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=2771)
- Gobierno del estado de Yucatán (31 de julio de 2020). Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud de Yucatán. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver\\_notas.php?id=3225](https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=3225)
- Gobierno del estado de Yucatán (11 de julio de 2021). Comunicado de prensa de la Secretaría de Salud de Yucatán. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver\\_notas.php?id=4738](https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=4738)
- Montes de Oca, L. B. (26 de marzo de 2021). Gobernanza. Prontuario de la democracia. Recuperado de <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/gobernanza/>
- Moreno, G. E. y Mantilla, J. F. (2016). Una revisión del concepto observatorio social: hacia una comprensión de sus objetivos, alcances, métodos y finalidades. *Psicogente*, 36(19), 347-359.
- ORGA Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 (2021). Reporte de redes sociales, junio 2021, Mérida, Yucatán. Mérida: ORGA.
- Puga, C. (2020). *Algunas ideas sobre la gobernanza* (Documento de trabajo para el proyecto ORGA [Observatorio Regional de Gobernanza y Acción Social ante el COVID-19]). Mérida: ORGA.

---

# Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán

*María Elena Giraldo Palacio<sup>1</sup>*

## Introducción

**L**a actual contingencia por COVID-19 no solo representa una emergencia sanitaria y una crisis humanitaria, social y económica, sino también un déficit de gobernanza que resulta imprescindible atender si se considera que una gestión efectiva para hacer frente a los estragos de la pandemia depende, en gran medida, de un buen logro de la coordinación entre múltiples actores de la sociedad. Para ello, resulta imprescindible un liderazgo capaz de coordinar los esfuerzos emprendidos por los sectores estatales y sociales (Kaufmann, 2020). En los contextos regionales, este liderazgo conlleva un reto crucial para capitalizar y apoyar los esfuerzos de la sociedad civil, orientados a promover iniciativas de apoyo a los sectores más frágiles. Esta situación puede alentarse ante situaciones de emergencia, que han presionado a que los propios ciudadanos se organicen de manera autónoma y voluntaria para hacer frente a la crisis, como lo demuestran varios casos que se han analizado en el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA) y que se documentan con detalle en la segunda parte de este libro.

Abordar la noción de gobernanza desde una mirada local requiere considerar los mecanismos de coordinación social recreados en los ámbitos comunitario y municipal y sus articulaciones con el entorno regio-

---

<sup>1</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: elena.giraldo@enesmerida.unam.mx

nal y nacional. Así, el estudio de estos procesos se enfoca al entendimiento tanto de los mecanismos de participación ciudadana en los espacios locales como de las instituciones que permiten generar estos espacios de interacción entre gobierno y sociedad (Sánchez y Giraldo, 2015). Dado que el ámbito local es donde hay una mayor proximidad entre gobierno y ciudadanos, varios autores coinciden en afirmar que es el más propicio para el desarrollo de la gobernanza, con el fin de que los diversos actores territoriales se involucren en la participación en los asuntos de interés común, incrementando sus capacidades políticas para ser agentes activos en los procesos de gobierno e influir así en las decisiones acerca de política pública (Brugué y Gomá, 1998; Navarro, 2002; Cabrero, 2010).

En el contexto de la pandemia, esta situación genera un desafío importante si se tiene en cuenta la necesidad urgente de que los gobiernos logren promover mecanismos de resiliencia para reducir las afectaciones de los grupos más vulnerables, así como capacidades adaptativas para encontrar nuevas oportunidades ante la crisis (Pérez, 2020). En otras palabras, existirán mayores posibilidades de resolver de manera efectiva los efectos adversos de la pandemia cuando se refuercen los mecanismos para que el gobierno, en sus diferentes niveles, actúe como socio y promotor de ciudadanos agentes del cambio.

En el contexto de Yucatán existen antecedentes de la formación de una cultura ciudadana interesada en los problemas de interés colectivo. La evidencia empírica ha mostrado que esa entidad federativa fue pionera en institucionalizar la planeación para el desarrollo de políticas públicas en el país, pero este impulso se desalentó debido a la instauración del Estado neoliberal en México, que dejó centralizada la elaboración de la política para el desarrollo en el gobierno federal (Quintal, 2008). En este marco se ha generado un ambiente de subordinación por parte de sindicatos, partidos políticos y empresarios a las políticas que se han impuesto desde el centro del país, lo que ha desincentivado el interés de la sociedad civil en la toma de decisiones relacionadas con asuntos públicos. Sin embargo, Mérida, la capital del estado, destaca por lograr la generación de mecanismos de participación ciudadana, que a partir de 2004 evolucionaron a la creación de iniciativas como los “consejos comunitarios en colonias y comisarías, consejos de participación ciudadana urbana” (Quintal, 2008, p. 412) y las mesas abiertas al público para atender demandas comunitarias.

Tales elementos permiten considerar que en la región existen capacidades territoriales previas que podrían dinamizar procesos de gobernanza, muchas veces gestados desde la sociedad civil —aun en el contexto dinámico, complejo y de alta incertidumbre de la pandemia—, para generar resiliencia y capacidades adaptativas orientadas a reducir la vulnerabilidad social de la comunidad en contextos urbanos y rurales.

La observación de los diferentes arreglos de gobernanza en el ORGA se realizó mediante un modelo teórico-analítico elaborado colectivamente, el cual se considera apropiado para estudiar de manera integral y sistemática las experiencias de organización y cooperación local en las que participan actores diversos, con el propósito de atender problemas críticos derivados de la pandemia.<sup>2</sup> Este modelo tiene como referente primordial las aportaciones de Puga, que se plasman en el capítulo “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales” de esta obra, las cuales se discuten con detalle en tres secciones de este capítulo. En la primera, se presenta el modelo de gobernanza en sus tres dimensiones de análisis: características generales, facilitadores de integración y funcionamiento y resultados. En la siguiente, se analiza brevemente cómo se ha empleado el modelo para los estudios de caso desarrollados en la segunda parte de este libro; y en la tercera, se presentan algunas reflexiones sobre los alcances y limitaciones que ha tenido este modelo en su acercamiento empírico a los escenarios de observación del ORGA.

## El modelo analítico de la gobernanza local en el ORGA

El ORGA está fundamentado en el marco conceptual de la gobernanza local, en que la gobernanza se entiende 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” (Puga, 2019). Como lo discute Puga en el capítulo “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales” de este volumen, en las experiencias de gobernanza local ante la pandemia, las interacciones entre

<sup>2</sup> El equipo del ORGA a cargo de la construcción de este modelo analítico está integrado por Cristina Puga, Eliana Arancibia, Antonieta Saldivar y quien esto escribe.



gobierno y sociedad no se han dado necesariamente dentro de espacios institucionalizados (ej., un comité ciudadano o una junta comunal) y tampoco implican siempre la elaboración de una política. En otras palabras, las interacciones y colaboraciones entre gobierno-sociedad para atender una necesidad colectiva pueden corresponder a acciones específicas que no se formalizan necesariamente en las estructuras de gobierno. De igual forma, algunas de esas acciones pueden ser desarrolladas sin la presencia central del gobierno, aunque este puede convertirse en un facilitador de los esfuerzos emprendidos por la sociedad civil.

La observación de los procesos de gobernanza local ante el COVID-19 se enfoca en experiencias que, en circunstancias especiales, como es el caso de la pandemia, pueden adquirir la forma de acciones puntuales surgidas de la interacción entre gobierno y sociedad conducentes a la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana para tomar decisiones más incluyentes (Puga, 2019). Por tanto, en los análisis empíricos del ORGA se considera que la gobernanza se refiere más a un proceso que a un arreglo estable, e implica el paso de esquemas más jerárquicos a esquemas más 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 comunidad.

Estas experiencias se han observado a partir de un modelo analítico de gobernanza local que permite caracterizar tales procesos y conocer las condiciones que garantizan o no su funcionamiento e integración, así como los resultados de las acciones emprendidas (Figura 1). De acuerdo con la comprensión de la gobernanza local, el modelo realizado puede entenderse como “tipo ideal”, es decir, un modelo teórico al que puedan acercarse en menor o mayor medida las experiencias reales que se estudian. Esto significa que en la práctica no es posible hallar la existencia de todas las variables establecidas, por lo que, al contrario, la ausencia de alguna de estas puede ser indicativo de una ventana de oportunidad para mejorar tanto los procesos como los resultados de las interacciones. Este tipo ideal supone que no hay una condición permanente de gobernanza, sino espacios de diálogo o situaciones concretas de colaboración.

A diferencia de otras propuestas teóricas acerca de la gobernanza, el modelo analítico del observatorio busca sistematizar la información de estos procesos mediante dimensiones y variables concretas que aproximen los conceptos a la realidad observada.

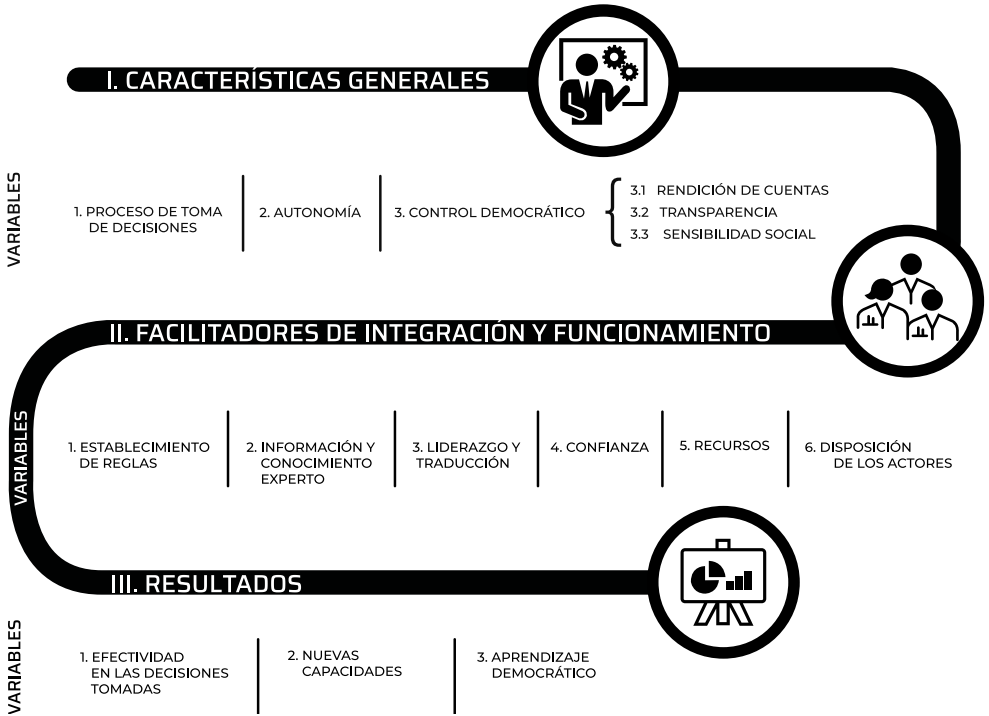


Figura 1. Modelo analítico de gobernanza local del ORGA. Fuente: ORGA (2020a).

Sin embargo, es importante insistir en que se trata de un modelo flexible, el cual permitió a los grupos de observación del ORGA tomar los elementos de análisis que se consideraran más relevantes para ampliar la comprensión de los fenómenos estudiados. De acuerdo con lo anterior, el modelo de gobernanza que se configuró incluye tres niveles de análisis: 1. *Características generales*; 2. *Facilitadores de integración y funcionamiento*, y 3. *Resultados*; a su vez, cada nivel está compuesto por variables o conceptos clave, como ya se indicó. A continuación se explican estos niveles y variables.

### Características generales

En este nivel se analizan las condiciones que debe cumplir la interacción entre los actores comunitarios, municipales o regionales que trabajan para atender una situación puntual (gobierno, asociaciones, universidades, organizaciones civiles, colectivos ciudadanos) y que para fines

prácticos se definen en el ORGA como *grupo participante o colectivo*. Esta dimensión involucra tres variables: 1. *Proceso de toma de decisiones*; 2. *Autonomía*, y 3. *Control democrático*, que a su vez incluye: *rendición de cuentas, transparencia y sensibilidad social*. Enseguida se explica cada uno de estos conceptos.

## PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

La toma de decisiones es un fenómeno muy estudiado en las teorías de análisis organizacional y corresponde al proceso en que se elige un curso de acción entre un conjunto de alternativas posibles (Parsons, 2007). Al contrario de las rutinas, es decir, las acciones repetitivas que descansan en procedimientos y reglas de la organización, las decisiones se toman acerca de aspectos estratégicos que deben ser determinados en contextos de incertidumbre (Vergara, 2010).

Existen diferentes enfoques en el análisis de la toma de decisiones, como el de la racionalidad, el del poder y el institucional. Una corriente muy influyente es la de la racionalidad limitada propuesta por Simon, según la cual no es posible tomar las decisiones óptimas, sino las más satisfactorias para el cumplimiento de las metas de la organización. Estas decisiones se toman entre alternativas limitadas a partir de un conjunto de factores que las constriñen; incluyen el tiempo, la información y los conocimientos disponibles, así como los recursos humanos, financieros y técnicos (Vergara, 2010). Adicionalmente, los procesos de toma de decisiones están limitados a los marcos institucionales formales e informales de la organización, e incluyen reglas, acuerdos y valores. En consecuencia, muchas veces las decisiones no se toman por un principio de racionalidad, sino con base en la inercia y también en las relaciones de poder (Tirado, 2014).

Ahora bien, en los procesos para resolver problemas de interés colectivo, y que muchas veces toman la forma de políticas públicas, las decisiones constituyen un punto central de análisis, ya que en estas se involucran componentes técnicos y políticos (Aguilar, 2010). Así, por un lado, interactúan la información, los hechos o la realidad y, por el otro, las convicciones, las ideas y los intereses (Parsons, 2007). La toma de decisiones en procesos de gobernanza se enmarca en las teorías pluralistas que se contraponen al corporativismo. Para este último, los procesos políticos

son relativamente cerrados y, por tanto, en las decisiones solo intervienen grupos de interés cercanos al Estado, lo que genera una especie de gobierno privado; mientras que, según el pluralismo, la arena política es abierta y permite el ingreso de otros actores sociales (Chaqués, 2004). Esta concepción parte de una idea democrática en que la participación de los actores no estatales en las decisiones públicas tiene un lugar importante, aunque generalmente se da de forma asimétrica.

En consonancia con lo anterior, en el modelo analítico del ORGA esta variable se entiende como el proceso mediante el cual se deciden aspectos organizativos, uso de recursos y caminos de acción del grupo participante. En un contexto de gobernanza local, el proceso de toma de decisiones debería ser horizontal e incluir tanto la pluralidad de actores territoriales relacionados con el problema como la representatividad de los sectores sociales involucrados. Además, las decisiones deberían tomarse por consenso mediante el uso de mecanismos deliberativos que se prefieren a los de negociación, lo cual se conoce en la literatura como igualdad discursiva.

## AUTONOMÍA

La *autonomía* es una característica fundamental en un proceso de gobernanza y se entiende en un doble sentido: por un lado, se presenta de manera individual y se expresa por cada una de las organizaciones o personas que forman parte del colectivo. A este respecto, se espera que cada una de estas participe de manera voluntaria en el asunto que la convoca y, asimismo, tenga la libertad de salir cuando lo considere, pueda seguir sus propias reglas y objetivos y mantenga el control sobre los recursos de los que dispone (Luna y Velasco, 2017).

Por otro lado, existe un proceso de *autonomía colectiva*, el cual supone que el grupo no está subordinado a organización o persona alguna; esto significa que el colectivo tiene la potestad para seguir sus propias reglas dentro de los límites institucionales en que se enmarca su operación. Aspectos como la rotación del liderazgo, que se comentará más adelante, el modo de representación del grupo y los mecanismos de decisión horizontales coadyuvan a la autonomía del grupo. Asimismo, la existencia de la *autonomía individual* facilita que se desarrolle la autonomía colectiva. Finalmente, es de señalar que si bien los intercambios entre actores generan una condición de interdependencia, existe una

tensión permanente entre esta y la autonomía, que conlleva conflictos en los procesos de gobernanza, lo que dificulta la cooperación entre actores (Luna y Velasco, 2017).

## CONTROL DEMOCRÁTICO

En esta variable se involucran tres aspectos esenciales en un contexto de democracia para la construcción de un marco institucional en los espacios locales: la *rendición de cuentas*, la *transparencia* y la *sensibilidad social*, los cuales se explican enseguida.

Para algunos autores, la *rendición de cuentas* o *accountability* es un mecanismo de control de poder que otorga un derecho ciudadano y una obligación al Estado. Conlleva la obligación de políticos y funcionarios públicos para informar acerca de las decisiones tomadas y justificarlas ante un público, pero además implica la capacidad de sancionar a estos actores en caso de haber incumplido en el ejercicio de sus deberes (Schedler, 2011). La rendición de cuentas hace parte integral de un régimen democrático y debe contemplar cuatro aspectos clave: 1. Quién rinde cuentas; 2. Quién las recibe; 3. Cómo se rinden de acuerdo con lo establecido por la ley, y 4. Cuál es el objeto de la rendición de cuentas, es decir, aquello que debe ser deliberado para que se constituya en un acto político y no simplemente en un asunto contable (Ríos *et al.*, 2014, p. 265).

En los procesos de gobernanza, la rendición de cuentas no está libre de controversias, ya que las obligaciones del sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil tienen otros mecanismos de difusión de sus actividades que no están cobijados por esta normativa. Con todo, para Guttman (2004), en la gobernanza no es relevante quién desarrolla las actividades siempre y cuando pueda rendir cuentas de sus decisiones y acciones. Existen tres aspectos que pueden desenmarañar este dilema: el primero es que la gobernanza supone la competencia entre actores que les interesa vigilarse entre sí para garantizar la integridad del sistema. El segundo es que la rendición de cuentas incluye técnicas administrativas usadas por actores no estatales (ej., contrataciones e incentivos basados en el desempeño). El tercero es que la rendición de cuentas requiere transparencia. Por tanto, en la gobernanza, la rendición de cuentas se centra en estos criterios: competencia, desempeño y transparencia.

De acuerdo con lo anterior, en el modelo del ORGA la rendición de cuentas se entiende como un mecanismo por el cual el grupo participante informa y justifica los resultados de su gestión y entrega de informes periódicos de resultados. La rendición de cuentas opera por obligación y por derecho, e involucra tanto los procesos de comunicación entre miembros del colectivo como entre estos y actores externos.

Por su parte, la *transparencia* es una respuesta a la demanda de los ciudadanos en cuanto a su derecho a tener gobiernos más responsables y eficaces (Peschard, 2007, pp. 13-14). Así, se constituye en uno de los requisitos de la gobernabilidad democrática y también facilita un tránsito de un modo de gobierno autoritario a uno en gobernanza. Para Fox:

la transparencia se refiere a la existencia o no de información —y de sistemas que la producen— sobre lo que son, hacen, utilizan y producen las dependencias de gobierno o, incluso, sobre actos o productos de actores privados [...]. Es en esencia, el acceso público a datos o información pública (Fox, 2007, citado en Sosa, 2011, p. 22).

En el modelo del ORGA se considera que la transparencia es un instrumento de la rendición de cuentas (Peschard, 2007) que debe ser llevado a cabo por el *colectivo*, independientemente de que en este coexistan actores gubernamentales y no gubernamentales, conllevado a la apertura de sus acciones al escrutinio público.

El tercer componente del control democrático es la *sensibilidad social* o *responsiveness* y corresponde a una condición necesaria para promover la interacción entre actores diversos y heterogéneos, en un marco de respeto y empatía por las necesidades y los problemas comunitarios (Luna y Chávez, 2014). Así, la sensibilidad social está intrínsecamente relacionada con la autonomía individual y permite generar una mayor legitimidad interna en las estructuras de gobernanza. Este concepto también entraña la coherencia en los espacios de diálogo e intercambios para respetar y mantener los objetivos que motivaron la vinculación entre actores en torno a un propósito común. De igual forma, facilita los procesos de inclusión social y una toma de decisiones más horizontal. Para el ORGA, la sensibilidad social hace referencia a la capacidad de respuesta del grupo participante ante las diferencias existentes entre actores locales vinculados y, a su vez, la posibilidad de encaminarlos hacia el cumplimiento de objetivos comunes.

## Facilitadores de integración y funcionamiento

Este nivel da cuenta de los mecanismos y factores que posibilitan la integración del grupo participante en un ambiente de gobernanza, en otras palabras, aquellos aspectos que es necesario desarrollar para garantizar la cohesión y el funcionamiento del colectivo. Las variables que lo contemplan son las siguientes: 1. *Establecimiento de reglas*; 2. *Información y conocimiento experto*; 3. *Liderazgo y traducción*; 4. *Confianza*; 5. *Disponibilidad de recursos*, y 6. *Disposición de los actores*. A continuación se explica cada uno de estos componentes.

### ESTABLECIMIENTO DE REGLAS

Las reglas han sido estudiadas ampliamente por las corrientes neoinstitucionales. Desde este enfoque, las instituciones no corresponden a las organizaciones del Estado o la sociedad, como coloquialmente se han asimilado. Por el contrario, se definen como un “conjunto de ‘reglas’ (regla se usa en un sentido amplio: normas formales e informales, rutinas, costumbres, ritos y tradiciones) que crean patrones estables de comportamiento en una comunidad de individuos” (Vergara, 2010, p. 35). Las reglas facilitan la interacción entre los miembros de una organización. Así como los procesos de toma de decisiones operan en ámbitos que escapan a las tareas repetitivas, las reglas moldean las rutinas organizacionales garantizando una mayor estabilidad, por tanto, permiten reducir la incertidumbre. Se dice que los marcos institucionales son formales cuando están escritos en leyes, normativas, reglamentos y acuerdos, entre otros; por el contrario, son informales cuando no se han escrito, pero están enraizados en la cultura y en los marcos cognitivos de un grupo social. Una organización no es, por lo tanto, una institución, pero requiere un conjunto de reglas sobre el cual operar.

En consecuencia, en los procesos de gobernanza un grupo participante también requiere un conjunto de reglas que facilite su funcionamiento. En el modelo analítico del ORGA, las reglas se entienden como pautas orientativas acordadas entre los miembros del colectivo que reducen la incertidumbre, e incluyen aspectos como las condiciones de la participación de los actores territoriales en acciones conjuntas, roles y responsabilidades que cada uno asumirá; la estructura del grupo; las modalidades del trabajo conjunto, y la

forma en que se implementarán las decisiones adoptadas. Si se considera que en los espacios locales los actores comparten un marco de instituciones formales e informales basado en la identidad cultural, así como en leyes y normas comunes, se esperaría una mayor disposición política y social para el establecimiento de esas reglas.

## INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO EXPERTO

La *información* y el *conocimiento* constituyen un activo inconmensurable en una organización y, como se ha dicho, facilitan la toma de decisiones desde una perspectiva racional, con lo que se reducen los rangos de incertidumbre. Para Machlup (citado en Casas y Dettmer, 2008), la información puede definirse como el proceso mediante el cual es transmitido el conocimiento, aunque ciertas piezas de información solo pueden ser entendidas en el contexto de un conocimiento específico, por lo cual resulta fundamental la presencia de expertos, es decir, personas con la formación y la experiencia necesarias para traducir la información en términos comprensibles para todos los actores involucrados. Por su parte, el conocimiento se entiende como una actividad humana y una construcción social. Según Brint (citado en Casas y Dettmer, 2008), este puede ser codificado (escrito) o tácito (estar en la mente de las personas), e involucra cuatro dimensiones: 1. Saber qué (*know what*); 2. Saber por qué (*know why*), 3. Saber cómo (*know how*), y 4. Saber quién (*know who*).

En los procesos de gobernanza resulta fundamental contar con información actualizada, veraz y oportuna, lo cual muchas veces involucra procesos previos de aprendizaje individual o colectivo (saberes y conocimientos), con el fin de que el grupo participante esté de acuerdo en los términos usados; en las cifras, las cantidades y los costos; en la forma de presentar los documentos e informes (ej., proyectos por objetivos), y en los resultados esperados (Puga, 2019). Por tanto, la información y el conocimiento son imprescindibles para garantizar la transparencia y rendición de cuentas. Para lograr un entendimiento y una comprensión oportuna de la información, los expertos cumplen un papel fundamental y se consideran personas que, sin ninguna representación particular, pueden ser invitadas o incluidas permanentemente en el colectivo, a fin de que su conocimiento especializado enriquezca y facilite el diálogo y la toma de decisiones.



## LIDERAZGO Y TRADUCCIÓN

El *liderazgo* es un tema que ha sido abordado con interés por el análisis organizacional, al igual que otras variables del modelo aquí discutido. Una propuesta desde este enfoque define el liderazgo como “la capacidad que tienen algunos individuos de inspirar confianza a otros y de dirigirlos en la búsqueda de los objetivos de la organización” (Vergara, 2010, p. 25). Según esta definición, el liderazgo no se establece formalmente por las jerarquías organizacionales ni las reglas institucionales, sino que representa un cúmulo de habilidades y cualidades personales. En tal sentido, Barnard (citado en Vergara, 2010) otorga a esta variable la función de incrementar la cooperación organizacional para el cumplimiento de propósitos, con lo cual se logra que los demás miembros de la organización los internalicen como propios.

Esta característica del liderazgo resulta fundamental en el ámbito político y, particularmente, en los procesos de gobernanza, en que se prefiere un estilo de liderazgo democrático a uno autoritario, aunque no se pueda afirmar que el primero resulte más efectivo siempre que el segundo. En el marco de la gobernanza, este concepto no se circunscribe exclusivamente a un ámbito personal, pues el liderazgo también puede identificarse en una dimensión organizacional. Es decir, se concibe que este puede ser ejercido por alguna organización en particular que coordina y dirige el proceso de interacciones interorganizacionales, y aun interpersonales, considerando que en la gobernanza participan redes de organizaciones del gobierno (dependencias o instituciones públicas), de la sociedad civil (asociaciones civiles) y del sector empresarial (cámaras, consejos, etcétera). En estos procesos de coordinación social, el liderazgo puede ser rotativo (Luna y Velasco, 2017), lo cual significa que en diferentes momentos la coordinación puede ser realizada por un actor diferente (ej., el gobierno asume el liderazgo durante la toma de decisiones, pero una organización de la sociedad civil lo toma durante la implementación).

Con base en lo anterior, el modelo del ORGA retoma la conceptualización de Luna y Velasco (2017) para entender que el liderazgo corresponde a un complejo equilibrio entre la capacidad de ejercer autoridad y la de coordinar diferentes concepciones, intereses y lenguajes, con respeto a la autonomía de cada miembro del grupo participante.

Ahora bien, la *traducción* es un aspecto que ha tenido particular interés en las redes sociales y en las de política, y hace alusión a la capacidad de explicar a unos lo que quieren decir los otros (Puga, 2019). Se trata de un ejercicio que solo ciertas personas pueden lograr y que, por lo general, se esperaría que fuera parte del liderazgo, aunque también puede ser ejercido por diferentes actores del grupo participante. En todo caso, se considera que es un componente sustancial para lograr la eficacia y cohesión de los miembros. De acuerdo con esto, en el modelo de gobernanza aquí desarrollado, la traducción se entiende como un mecanismo para comunicarse en un “mismo lenguaje”. Aunque la participación de actores heterogéneos dificulta la traducción, en los entornos locales las personas y organizaciones comparten una identidad sociocultural que puede facilitar los procesos de comunicación.

## CONFIANZA

La *confianza* es un factor de integración que facilita la cooperación cuando hay debilidad en las reglas formales y, por tanto, mayor incertidumbre. En un contexto de proximidad como el que existe en los espacios locales, se incrementan las posibilidades de fortalecer la confianza que media los procesos de gobernanza. Según Luna (2003), la confianza opera en diferentes niveles: 1. El *estratégico*, basado en la obtención de beneficios mutuos; 2. El de *prestigio*, orientado a la legitimidad y la credibilidad (ej., prestigio académico, político o comercial), y 3. *Nivel personal o social*, basado en las relaciones de amistad o parentesco. No obstante, la existencia de un ambiente matizado por decisiones autoritarias en ausencia del control democrático desalienta la confianza y fragmenta la integración del grupo.

## DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

Contar con recursos materiales resulta fundamental para el desarrollo de cualquier proyecto o actividad. Desde la perspectiva organizacional, se clasifican en humanos, técnicos o tecnológicos y financieros. Para algunos autores, estos últimos son aquellos que permiten movilizar, capitalizar y gestionar los otros recursos de la organización. Desde una perspectiva política y social, los recursos pueden clasificarse de acuerdo

con su origen, público o privado, y, por tanto, ser administrados por el Estado o por diferentes actores no estatales, respectivamente. Tradicionalmente, los recursos públicos han sido de responsabilidad exclusiva del gobierno, pero mediante los procesos de gobernanza, que han abierto la gestión de asuntos públicos a las organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas, esta línea entre lo público y lo privado se ha hecho cada vez más tenue. En una posición intermedia, otros autores han identificado la existencia de recursos comunales (o bienes comunes) (Ostrom, 2011), que generalmente hacen alusión a recursos de tipo ambiental, o a conocimientos y saberes tradicionales, entre otros.

En el modelo de gobernanza del observatorio se considera que la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de los objetivos que persiga el grupo participante es un factor que sostiene el funcionamiento del colectivo, involucra recursos materiales e incluye infraestructura física (ej., oficina, mobiliario, bodegas), recursos técnicos y tecnológicos (ej., computadoras, internet, sitio web, etcétera) y recursos financieros (ej., transferencias del gobierno, donativos o dinero de los propios participantes); estos últimos son aquellos que permiten un alto grado de operación (Hevia e Isunza, 2012). Sin embargo, también se involucran aquí otros recursos comunales que pueden identificarse en los procesos de gobernanza, especialmente en las comunidades rurales, y que están asociados a componentes como los sistemas agroalimentarios o de salud, los cuales son considerados en algunos escenarios de observación del ORGA.

## DISPOSICIÓN DE LOS ACTORES

Por último, en el nivel de los facilitadores de integración y funcionamiento, se contempla la *disposición de los actores* territoriales que participan en el grupo participante. Aquí se considera que los actores involucrados en el colectivo cuenten con experiencias y aprendizajes anteriores respecto a los procesos organizacionales o se hayan involucrado en otras actividades de interés social y político que permitan generar mayores activos de conocimientos e información, pero también aprendizajes previos acerca de proyectos colaborativos, vinculación gobierno-sociedad y participación y gestión de asuntos públicos. La disposición de actores involucra también su compromiso personal respecto a los objetivos trazados y su tiempo de dedicación a este proceso, lo cual tiene como condiciones el

entusiasmo en relación con las acciones y los objetivos trazados, la disponibilidad al diálogo y su capacidad para el manejo ante la crisis, entre otros (Puga, 2019).

## Resultados

Este tercer nivel resulta un poco más difícil de medir, toda vez que los productos resultantes de un proceso de gobernanza deben ser mirados en retrospectiva, aun cuando corresponden a acciones puntuales que no se estructuran de manera formal. Las variables que integran la última dimensión del modelo del ORGA son las siguientes: 1. *Efectividad en las decisiones tomadas*; 2. *Nuevas capacidades*, y 3. *Aprendizaje democrático*, que a continuación se desarrollan.

### EFFECTIVIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

La *efectividad* es un concepto amplio porque depende tanto de la eficiencia como de la eficacia. Se habla de *eficiencia* cuando se encuentran soluciones precisas a problemas que se plantean en una organización o arreglo de gobernanza, y se invierten los menores costos posibles en cuanto al uso de recursos financieros, tecnológicos, técnicos e, incluso, cognitivos (Luna y Velasco, 2017). La *eficacia*, por su parte, se enfoca en poder llevar a cabo el objetivo o propósito que se había delimitado. En consecuencia, la efectividad corresponde al balance entre los costos y beneficios de las acciones del grupo participante y evalúa la calidad de las decisiones que se toman, las acciones resultantes de las decisiones, la contribución social de las acciones y sus efectos a largo plazo, considerando que estos colectivos aspiran a discutir problemas públicos, plantear soluciones y crear opinión pública (Luna y Velasco, 2017).

### NUEVAS CAPACIDADES

En esta variable se evalúa un cúmulo de capacidades que pueden generarse por parte los diferentes actores involucrados en un proceso de gobernanza para lograr tanto una mayor coordinación y cohesión como una contribución social significativa. Aquí se incluyen, por ende, las capacidades para el diálogo en tanto proceso de apertura para escuchar y

considerar diferentes posturas y opiniones, así como establecer una igualdad discursiva; capacidades para mejorar los procesos de coordinación, articulación y colaboración entre los actores; capacidades para generar nuevas organizaciones que amplíen los alcances delimitados por el arreglo de gobernanza, y, por último, capacidades para emprender nuevas iniciativas para la resolución de problemáticas que los involucran colectivamente. Las nuevas capacidades implican, por tanto, una dosis importante de creatividad social, voluntad, apertura para cambiar mentalidades y compromiso.

#### APRENDIZAJE DEMOCRÁTICO

Finalmente, el modelo del ORGA contempla evaluar las lecciones aprendidas por los actores gubernamentales y sociales como parte de su participación en acciones colectivas efectuadas en un ambiente de gobernanza, que favorecen tanto los procesos de participación ciudadana como las capacidades institucionales y directivas del gobierno. Estos aprendizajes están relacionados con las condiciones mínimas o características esenciales de la gobernanza, las cuales, como se ha abundado en esta sección, corresponden a la horizontalidad en la toma de decisiones, la autonomía individual y colectiva y los medios para asegurar el control democrático, incluyendo la rendición de cuentas, la transparencia y la sensibilidad social.

## Experiencias de observación mediante el modelo analítico de la gobernanza local

Como se comentó anteriormente, el modelo teórico de la gobernanza se trata de un “tipo ideal” que permitió a los cinco escenarios establecidos en el ORGA, a partir de temas críticos de la pandemia en el contexto peninsular, enfocarse en los niveles y variables que se consideraran más pertinentes para explicar cómo se han desarrollado en mayor o menor medida los procesos de gobernanza en las realidades observadas. Estos escenarios son: 1. “Seguridad alimentaria”; 2. “Economía y empleo”; 3. “Violencia de género”; 4. “Restricciones a la movilidad”, y 5. “Pueblo maya”. Para desarrollar esta sección se realizaron reuniones con los investigadores del

observatorio involucrados en cada escenario.<sup>3</sup> En la segunda parte de este libro se exponen con profundidad los casos empíricos analizados, por lo cual aquí solo se revisan de manera muy breve para ejemplificar la utilidad que hasta ahora ha tenido el modelo construido.

Así, en el escenario “Seguridad alimentaria”, los observadores se enfocaron en analizar tanto las *características generales* como los *factores de integración y funcionamiento* en diferentes experiencias de coordinación entre gobierno y sociedad civil, orientadas a dar respuesta a la situación de inseguridad alimentaria de grupos sociales vulnerables como consecuencia de la pandemia. Un caso de los analizados en este marco, lo constituyó la experiencia de Apoyo Mutuo Mérida, orientada a atender las necesidades alimentarias de familias marginadas por parte de un colectivo ciudadano. Desde el punto de vista del capítulo de la autoría de Blanco, Flores y Franco, se trata de una experiencia agenciada por la sociedad civil sin la presencia del gobierno, que correspondería más a una forma de *autogobernanza* (Kooiman, 2003).

En este caso es posible identificar algunos componentes del modelo de gobernanza, como la *autonomía colectiva* declarada en su misión: “Iniciativa ciudadana para generar una mejor cultura alimentaria y nutricional, cuyos principios son: autonomía, solidaridad, justicia social y colaboración mutua”. También se observan *reglas* establecidas en aspectos como la definición de su estructura orgánica de la red de centros de acopio de alimentos y otros insumos, que “se organiza por comisiones integrada por voluntarios: logística, transporte, tesorería, comunicación, apoyo psicológico, salud y trabajo social; de acuerdo con protocolos de seguridad e higiene”. Asimismo, se identificó la *efectividad en la toma de decisiones* en temas como el logro de constituir “20 grupos en 16 centros de acopio, 3 000 familias beneficiadas, 300 personas colaborando, decenas de consultas de apoyo psicológico” (ORGA, 2020c).

Respecto al escenario “Economía y empleo”, el análisis se centró en los acuerdos entre las cámaras empresariales y el gobierno estatal y municipal de Mérida. Aunque uno de los casos más estudiados fue el de Estamos Contigo, aquí interesa rescatar la experiencia observada respecto al Acuerdo para la Reactivación Económica Segura de Yucatán, con el fin de detener la crisis económica generada por la pandemia.<sup>4</sup> Este

<sup>3</sup> Expreso mis agradecimientos a los investigadores encargados de cada escenario por la retroalimentación efectuada en estos espacios de diálogo, en mayo de 2021.

<sup>4</sup> Véase el capítulo de Torres, Gallegos y Ku en este volumen.

acuerdo es fruto de mesas de diálogo que permitieron generar mecanismos de colaboración entre el gobierno del estado, el sector empresarial, las organizaciones obreras y el Ayuntamiento de Mérida, que podrían indicar un esquema de *cogobernanza*.

En este caso, se observa un proceso de toma de decisiones de tipo más o menos horizontal, en el cual intervinieron diversas cámaras empresariales en un ambiente de apertura de las partes y legitimación de las decisiones tomadas. De igual forma, este caso ejemplifica el establecimiento de reglas claras respecto a las estrategias de reapertura gradual y escalonada del sector económico regional, que involucraron “locales comerciales, industria restaurantera, construcción servicios profesionales y de gobierno que no brinden atención al público, industria alcoholera, centros comerciales y áreas comunes y del sector turismo” (ORGA, 2020b).

En cuanto al escenario “Violencia de género”, el equipo observador analizó la crisis suscitada en cuanto al aumento de este fenómeno en tiempos de pandemia, y revisó tanto las acciones emprendidas por el gobierno —restringido en la posibilidad de brindar asistencia presencial, que es de suma relevancia en estos casos— como también las de organizaciones solidarias provenientes de la sociedad civil. Resulta interesante encontrar en este caso la disposición de actores, que es posible reconocer en diferentes asociaciones civiles en Yucatán, las cuales han buscado establecer nuevas estrategias de apoyo a mujeres víctimas de Violencia Basada en Género (VBG) durante la contingencia. Uno de estos casos lo representa el grupo Igualdad Sustantiva, A. C., que además de dar acompañamiento mediante redes sociales como WhatsApp, comenzó a acompañar a mujeres en sus propias casas. Otro caso lo representa la organización civil APIS Sureste, A. C., que tuvo que adaptar el proceso de atención psicológica y legal a una modalidad virtual y cambiar las disposiciones de recepción de mujeres en su refugio para implementar medidas sanitarias.<sup>5</sup> Con todo, es de mencionar la necesidad de promover más procesos de gobernanza en este tema crítico, con la consideración de que en las experiencias identificadas, los esfuerzos tanto del gobierno como de la sociedad civil no logran la articulación necesaria para hacer frente al alarmante aumento de casos de VBG.

En el escenario de observación “Restricciones a la movilidad” fue interesante identificar que Yucatán fue una de las entidades federativas que estableció las normas y medidas más estrictas en México en tiempos de

---

<sup>5</sup> Véase el capítulo de Sanz, Yeh y Villafaña en este volumen.

pandemia, varias de las cuales se llevaron a cabo a partir de un esquema vertical en la toma de decisiones, como en el caso de la imposición de la ley seca o el toque de queda.<sup>6</sup> Sin embargo, destaca un ejercicio que suscitó una participación ciudadana más activa, relacionado con el plan para el uso de la bicicleta mediante el desarrollo de ciclovías en varias zonas de la ciudad de Mérida, que configuró un escenario más del tipo de *gobernanza jerárquica*. Este plan provocó la organización de la sociedad civil mediante la creación de una nueva organización ciudadana denominada Fundación Paseo de Montejo, que se ha manifestado en contra de esta política urbana, pero a su vez visibilizó la presencia de otros colectivos, como Cicloturixes, que se expresaron a favor. En este caso, se identifica que, pese a los diferentes posicionamientos, característicos de la diversidad de actores que intervienen en la arena política, la disposición para mantener activo el diálogo por parte de los actores, tanto del gobierno como de la sociedad civil, ha demostrado cierto grado de *sensibilidad social* y otorgado legitimidad en el proceso de toma de decisiones para avanzar en la implementación de esta política.

Finalmente, es de señalar que en el escenario de observación de “Pueblo maya” son limitados los casos de interacción entre los actores de gobierno y las comunidades étnicas que históricamente han mantenido un distanciamiento.<sup>7</sup> El grupo de observadores se centró en identificar acciones tendientes a la difusión de materiales acerca del COVID-19 como medida preventiva entre las comunidades; asimismo, se estudiaron las acciones emprendidas por otros actores sociales para hacer frente a la enfermedad. Un caso de coordinación social que resalta es el de la iniciativa impulsada por la Escuela de Agricultura Ecológica *U Yits Ka’an*, con el fin de atender problemas de salud de los niños de pueblos indígenas desde un enfoque integral, en el cual participan actores del gobierno federal (Conacyt) y local (Radio XEPET), actores académicos (Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM) y actores socioprodutivos (meliponicultores mayas). Esta experiencia se constituye así en un esfuerzo colectivo intersectorial en el que los investigadores del ORGA resaltan aspectos como la confianza —sobre todo referida al prestigio que tiene la escuela en la región—, la sensibilidad social —alusiva a la adecuación de la propuesta a las prácticas y necesidades culturales— y la inclusión de la población maya en el proceso de toma de decisiones.

<sup>6</sup> Véase el capítulo de Torres y Hau en este volumen.

<sup>7</sup> Véase el capítulo de Rodríguez y Franco en este volumen.



## Reflexiones finales

En este capítulo se planteó la relevancia de analizar los procesos de gobernanza en el marco de la pandemia de COVID-19, y centra su estudio en el ámbito local, donde es posible que se ubique la mayoría de experiencias relativas a las acciones colaborativas impulsadas entre diversos actores territoriales, a fin de atender las variadas problemáticas derivadas de esta crisis humanitaria y socioeconómica, así como desarrollar capacidades de resiliencia social para sobreponerse a las afectaciones, acudiendo a las redes de apoyo y a los recursos del entorno. Con el fin de indagar hasta qué punto se llevan a cabo estas colaboraciones entre gobierno y sociedad en la práctica, el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán construyó un modelo analítico que permite acercarse a la comprensión de los fenómenos mediante la sistematización de la información obtenida. Es de señalar que, al estudiar la gobernanza, muchos estudios se quedan en un nivel de análisis general y poco estructurado. Por ello, para los investigadores del ORGA, este modelo representa un capital político que otorga credibilidad y legitimidad a la propia estructura de observación en este proyecto.

Sin embargo, es de reconocer que los procesos de gobernanza observados en el nivel empírico son aún incipientes, lo cual constituyó una limitante para poder aplicar el modelo establecido de una manera más rigurosa e integral. Por ello, en los casos analizados solo es posible identificar algunas variables que pueden observarse en la práctica en los diferentes escenarios de observación. Por ejemplo, los distintos grupos del ORGA se centraron más en indagar en algunas *características generales o facilitadores de integración y funcionamiento*, sin profundizar en aspectos de los resultados, que son más difíciles de medir, si se considera además que, en la mayoría de las ocasiones, se trata de experiencias muy recientes, las cuales aún están en proceso de desarrollo. Adicionalmente, es de reconocer el tema de las restricciones en la observación, que en el marco de la pandemia tuvo que ser realizada de forma virtual, lo que limitó las posibilidades de acercarse *in situ* a las diferentes experiencias.

En términos generales, los observadores encontraron resistencias para la cooperación entre gobierno y sociedad, especialmente asociadas a una falta de confianza histórica, por lo cual varias de las iniciativas son asumidas por la sociedad civil, mientras que el gobierno establece

decisiones en otros frentes sin que se logre una articulación efectiva de los esfuerzos generados por las partes. Con todo, son muy destacables la activa participación de la ciudadanía en el contexto de Yucatán y las posibilidades que se abren al identificar diversas experiencias en un nivel microsocioal, que muchas veces no son visibilizadas en la toma de decisiones del gobierno. Finalmente, es de señalar que el trabajo de observación del ORGA sigue su proceso y que en la fase subsiguiente de este proyecto académico convendrá acercar más el modelo a las realidades analizadas, así como profundizar en la vigilancia no realizada hasta el momento sobre aspectos como la efectividad en la toma de decisiones, la generación de nuevas capacidades y el aprendizaje democrático, sobre los cuales se abren nuevos interrogantes que resultará muy sugerente continuar observando.

## Referencias

- Aguilar, L. (Comp.; 2010). *Política pública*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (1998). Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. En Q. Brugué y R. Goma (Eds.), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Cabrero, E. (2010). Dinámicas descentralizadas y participación ciudadana en México: un primer ejercicio exploratorio. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Congreso llevado a cabo en Santo Domingo, República Dominicana.
- Casas y Dettmer (2008). Sociedad del conocimiento, capital intelectual y organizaciones innovadoras. En G. Valenti y M. Casalet (Coords.), *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*. Ciudad de México: Flacso/Plaza y Valdés.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI Editores.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Informe de pobreza y evaluación 2020, Yucatán. Recuperado de [http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Yucatan\\_2020.pdf](http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Yucatan_2020.pdf) el 5 de septiembre de 2020.

- Guttman, D. (2004). De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y política pública* 1(XIII).
- Hevia, F. e Isunza, E. (2012). La perspectiva de la interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/287103187>
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). Encuesta intercensal 2015. Tabulados. México: Inegi.
- Kaufmann, D. (2020). Lo que revela la pandemia sobre gobernanza, captura del Estado y los recursos naturales. Recuperado de <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/07/10/lo-que-revela-la-pandemia-sobre-gobernanza-captura-del-estado-y-los-recursos-naturales/> el 22 de noviembre de 2020.
- Kooiman, J. (2003). Gobernar en gobernanza. En A. Cerillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Luna, M. (2003). Las redes como mecanismo de coordinación y las redes de conocimiento. En M. Luna (Coord.), *Itinerarios del conocimiento: formas dinámicas y contenido. Un enfoque de redes* (pp. 51-78). Barcelona: Anthropos/IIS-UNAM.
- Luna M. y Chávez, C. (2014). Socialización, gobernanza y rendimiento social en sistemas asociativos complejos. En S. Gordon y R. Tirado (Coords.), *El rendimiento social de las organizaciones sociales* (pp. 187-218). México: IIS-UNAM.
- Luna, M. y Velasco, J. (2017). *Complex Associative Systems: Cooperation Amid Diversity*. Ciudad de México: UNAM.
- Navarro, C. (2002). Gobernanza en el Ámbito Local. VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Congreso llevado a cabo en Lisboa, Portugal.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020a). Coordinación social. Recuperado de <http://orga.enesmerida.unam.mx> el 27 de octubre de 2020.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020b). Restricciones a la movilidad. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=501](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=501) el 7 de junio de 2021.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020c). Seguridad Alimentaria. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=488](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=488) el 7 de junio de 2021.

- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: FCE/UNAM.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Pérez, A. (2020). La pandemia de COVID-19: una oportunidad para repensar la gobernanza del riesgo de desastres para naciones más resilientes. Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/la-pandemia-de-covid-19--una-oportunidad-para-repensar-la-gobern.html> el 22 de noviembre de 2020.
- Peschard, J. (2007). *Transparencia y partidos políticos* (Cuadernos de Transparencia No. 8). México: Ifai.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020). El PNUD lanza una iniciativa para discutir una nueva gobernanza en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/pressreleases/2020/el-pnud-lanza-una-iniciativa-para-discutir-la-nueva-gobernabilidad.html> el 22 de noviembre de 2020.
- Puga, C. (2019). *Algunas ideas sobre la gobernanza* (Documento de trabajo para el proyecto ORGA [Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán]). Mérida: ORGA.
- Quintal, A. (2008). La planificación estratégica como instrumento de desarrollo local. El caso de la ciudad de Mérida. En C. Girardo (Coord.), *El desarrollo local en México: aportes teóricos y empíricos para el debate* (pp. 391-418). Mérida: UNAM/UADY/Plan Estratégico de Mérida.
- Ríos A., Cortés, A., Suárez, M. y Fuentes, L. (2014). *Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política*. En *Colombia Internacional*, 82, 261-288.
- Sánchez, J. J. y Giraldo, M. E. (2015). Una aproximación a la gobernanza local. En R. Moreno (Coord.), *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*. México: UAEM/IAPAS.
- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas? En J. Sosa (Comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Escuela de Administración Pública/Siglo XXI Editores.
- Secretaría de Salud (2020). *COVID-19 México: panorama en población que se reconoce como indígena*. México: Secretaría de Salud.
- Sosa, J. (Comp.; 2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Escuela de Administración Pública/Siglo XXI Editores.

- Tirado, R. (2014). Rendimiento social del Consejo Coordinador Empresarial. En S. Gordon y R. Tirado (Coords.), *El rendimiento social de las organizaciones sociales* (pp. 245-285). México: IIS-UNAM.
- Vergara, R. (2010). Introducción. En *Organizaciones e instituciones* (pp. 17-47). México: Siglo XXI Editores/GDF Editores.

---

# Gobernanza y territorio: contribuciones del análisis espacial

*Ayesa Martínez Serrano<sup>1</sup> y María Elena Giraldo Palacio<sup>2</sup>*

## Introducción

**D**esde principios del siglo XXI, la dimensión espacial ha cobrado particular importancia al momento de analizar y comprender el entorno que nos rodea. En este contexto actual, desde la geografía aplicada existen diversos estudios en búsqueda de soluciones ante las problemáticas ambientales en entornos urbanizados.

La Geografía, como campo de generación de conocimiento científico, asume un proceso de transformación que se orienta en tiempos recientes hacia el uso generalizado de la Geotecnología, donde el tratamiento y análisis de la información, se presentan desde una perspectiva alternativa (Oropeza y Díaz, 2007, p. 72).

Por su parte, la gobernanza se ha convertido en un concepto casi global que, si se alude a los mecanismos de coordinación entre diversos actores para dar solución a un problema público, puede ser analizado en diferentes escalas espaciales. Como exponen Benz y Dose (2010, p. 33, citados en Glückler y Handke, 2019):

si utilizamos el término gobernanza, nos enfrentamos a la tarea de especificar sus características de manera contextualizada e

---

<sup>1</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: ayesa.martinez@enesmerida.unam.mx

<sup>2</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: elena.giraldo@enesmerida.unam.mx

implementar la perspectiva analítica con teorías y métodos apropiados de investigación empírica. Esta es la única manera de obtener declaraciones que son relevantes para la práctica.

En tal sentido, algunos conceptos que refieren a la gobernanza desde la óptica espacial e involucran el diseño de políticas públicas corresponden al de gobernanza multinivel, gobernanza territorial o gobernanza local.

La concepción del análisis espacial en el territorio desde la geografía es una herramienta clave en la concepción, el análisis y la gestión de un modelo de gobernanza, que en la experiencia del ORGA se ha situado en el nivel local, con el fin de observar las diversas iniciativas de interacción entre actores estatales y no estatales para atender la crisis social y económica que se ha presentado en diferentes municipios y localidades de Yucatán en el contexto de la pandemia. El objetivo de este capítulo es mostrar la importancia que tiene el análisis espacial en los procesos de observación de la gobernanza llevados a cabo por el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA). Para tal fin, se realiza un recorrido teórico sobre lo que significa el análisis espacial y su abordaje desde la geografía. Se analiza cómo esta ciencia se ha incorporado, desde una perspectiva interdisciplinaria, a la elaboración de políticas públicas y particularmente las relacionadas con la planeación y gestión territorial. Posteriormente, se presenta una discusión de la importancia del espacio geográfico y el territorio como elementos para el estudio de la gobernanza. Luego, se analiza la aplicación que ha tenido el análisis espacial en el proyecto del ORGA. Finalmente, se exponen como conclusiones algunas perspectivas de estas herramientas para potencializar el modelo de gobernanza actualmente tomado como fundamento teórico y metodológico en esta iniciativa, el cual se discute con detalle en el segundo capítulo de este libro.

## Enmarcando el análisis espacial

El objeto de estudio del análisis espacial es la dimensión geográfica y sus componentes, que incluyen variables físico-naturales y territoriales, así como las relaciones entre estos. En consecuencia, podemos considerar el análisis geoespacial como el conjunto de herramientas que permiten la

manipulación de datos y tienen la capacidad de representar las características, la dinámica y el comportamiento de los procesos que ocurren en una zona, ya sean sociales, económicos y/o ambientales. Lo anterior permite definir los elementos que conforman tales procesos y la manera en que se relacionan, lo que posibilita transformar datos en información que aporta conocimientos adicionales acerca de estos (Rocha, 2004).

Concebir el espacio geográfico desde una visión sistémica permite abordar el entorno como un sistema activo de base compleja, que se condiciona en función de las relaciones internas y externas a las influencias recíprocas en que intervienen tanto los componentes físicos como los sociales, los recursos físicos, el capital y la información en un conjunto dinámico y cambiante. El espacio geográfico está compuesto por las siguientes estructuras: de componentes, funcional, territorial, procesal y organizativa (de acuerdo con Chistobaiev y Shariguin, 1990, citados en Mateo, 2005). Todo ello da lugar a diversas variantes de asociaciones y combinaciones que determinan verdaderas estructuras mixtas (ej., espacial-funcional, de componentes, etcétera) que manifiestan diversas organizaciones substanciales. Las combinaciones de las estructuras parciales condicionan en definitiva la integridad interna de estas distribuciones (Mateo, 2005). En general, el punto de partida es la interpretación del espacio geográfico desde una perspectiva sistémica (Santos, 2009).

El carácter espacial del abordaje geográfico visualiza el análisis en dos enfoques: uno temático y otro aplicado. En el primero se consideran las técnicas estadísticas aplicadas al estudio de la distribución de los datos, y el segundo facilita el análisis de las relaciones espaciales (Buzai, 2006). En conjunto con la evolución de las Tecnologías de la Información Geográfica (TIG), estas herramientas facilitan la evaluación de los escenarios geográficos de forma integral y objetiva y, por tanto, se constituyen en insumos valiosos en la toma de decisiones de los diferentes procesos y actividades que ocurren en un territorio.

Las técnicas del análisis espacial disponibles actualmente mediante las TIG pueden ser definidas como instrumentos de tipo gráfico, cuantitativo, cualitativo y/o mixto, y de conjunto, con una serie de procedimientos. Respecto a las técnicas cualitativas, permiten que el análisis, de acuerdo con el enfoque del investigador, se convierta en un ejercicio exploratorio, descriptivo o predictivo. Así, técnicas como el análisis documental, la observación en campo, las entrevistas, entre otras, facilitan la aproximación entre el



investigador y el objeto de estudio. Según Phillip (1996, citado en Pedone, 2000), “Los estudios cualitativos son investigaciones intensivas a muy pequeña escala en los cuales se explota la experiencia cotidiana de la gente y sus comunidades en diferentes tiempos y espacios”.

Ahora bien, las técnicas cuantitativas se consideran indispensables para el análisis espacial por ser herramientas eficientes para estudiar componentes del espacio geográfico, que tienen como funciones básicas la descripción, la asociación y el manejo de gran volumen de datos, entre otras.

Una de las funciones más utilizadas por la Geografía es la descriptiva con el uso del análisis multivariado que tiene en cuenta una de las particularidades del espacio y es la presencia amplia de elementos que de alguna manera complejizan su análisis (Madrid y Ortiz, 2005, p. 21).

Todos estos análisis generalmente son acompañados de representaciones gráficas integradas por mapas, fotografías aéreas, imágenes espaciales, entre otros, que tienen como objetivo facilitar la visualización del espacio geográfico desde una perspectiva alternativa de la realidad. La materialización del pensamiento espacial es la organización de los datos geográficos en un plano cartográfico, cuyo modelo geométrico más fiel es el mapa.

En síntesis, el análisis espacial es un trabajo de diagnóstico y prospección que utiliza importantes volúmenes de información, generalmente cuantitativa, abarca las problemáticas de manera sistémica e integra la mayor parte de los componentes que constituyen el proceso o actividad analizada, con la finalidad de entender el entorno de una manera objetiva, aportando una representación simplificada del objeto de estudio. El análisis espacial “se transforma en sustento de todo el proceso, desde la formulación del problema hasta su resolución y transferencia” (Buzai y Baxendale, 2011, p. 56); por consiguiente, puede ser comprendido como un soporte técnico en la toma de decisiones.

## La escala y el abordaje espacial desde la geografía

El análisis espacial tiene gran alcance porque interviene en todas las escalas de la realidad o del espacio geográfico en donde las comunidades

humanas interactúan con su entorno. Los cambios de escala, desde una perspectiva global hasta una local, nos permiten estudiar la realidad como totalidad y como un sistema. Las implicaciones de la escala se incorporan incluso en la representación y el almacenamiento de los datos para el análisis espacial. De esta manera, en un entorno digital, una ciudad puede definirse como un punto a una pequeña escala con mayor generalización, o como un polígono si incluimos todos los detalles, y esto dependerá del uso o la función que se pretenda analizar. “La escala de análisis debe ir inseparablemente relacionada con el fenómeno que pretendemos analizar, ya que es esta la que le da sentido” (Olaya, s.f., parte 3). En términos de un modelo de gobernanza, estos elementos indican las variables o los factores distintivos a tener en cuenta a nivel de un estado o ciudad, o en una localidad o comunidad.

La escala de trabajo o la escala de análisis se vincula con la perspectiva geográfica desde la cual se deben afrontar diversas problemáticas en cuanto a la dimensión del problema. Por ello hay diferencias tanto temáticas como escalares al momento de encontrar soluciones aplicadas. De esta forma, la escala de análisis desde la geografía se establece entre lo infinitamente grande y lo infinitamente pequeño, donde se evidencian las interacciones naturaleza-sociedad (Buzai, 2016).

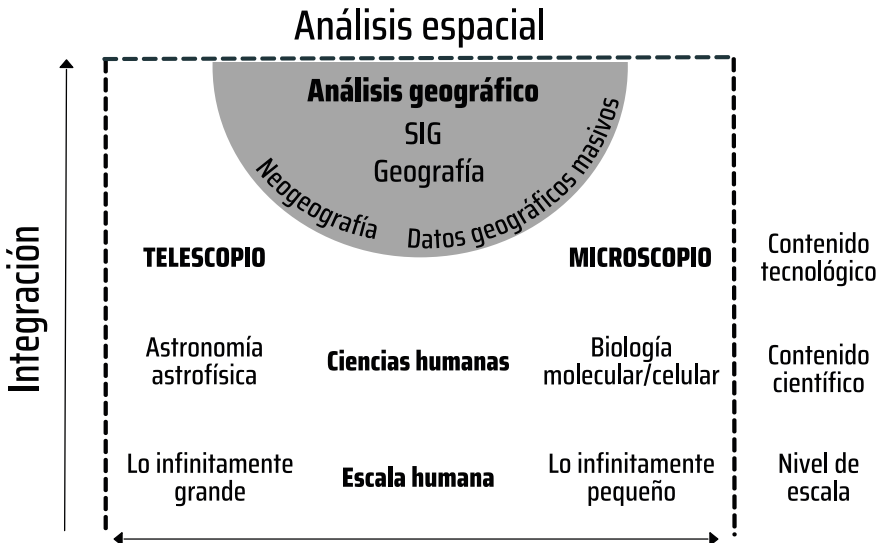


Figura 1. Espacio de relaciones entre escalas desde la perspectiva geográfica. Fuente: Buzai y Baxendale (2011).

La escala de trabajo de conjunto a través de las geotecnologías aporta al análisis espacial tres puntos esenciales: 1. Desde el punto de vista *sis-témico*, posibilita el manejo, almacenamiento y tratamiento de los datos geoespaciales para el apoyo en la toma de decisiones territoriales; 2. Desde un punto de vista *técnico-metodológico*, en la sistematización de inventarios y la generación de tratamientos en diversas líneas de investigación, y 3. Desde un punto de vista *conceptual*, como puente de vinculación entre teoría y práctica hacia una geografía aplicable-aplicada (Buzai y Baxendale, 2010).

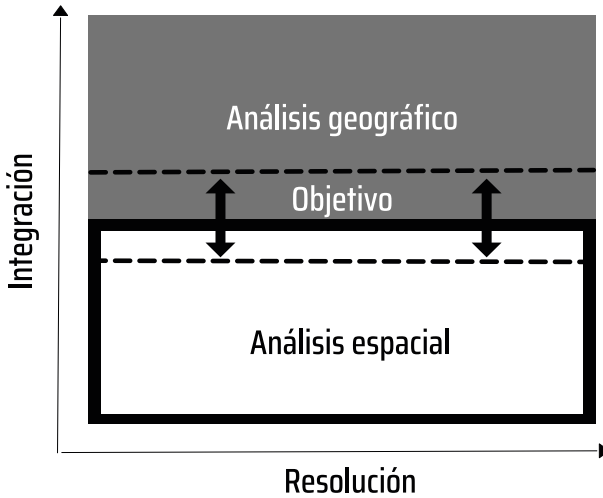
Por otra parte, los métodos de análisis del territorio, desde la perspectiva de la geografía, se realizan por medio de los sintetizadores de los principios geográficos que se desarrollan a partir del conjunto de técnicas del análisis espacial, actualmente aplicados a través de los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Estos sintetizadores son normas que rigen el estudio y accionar de esta ciencia, y permiten realizar una investigación eficiente de los hechos o fenómenos geográficos; en otras palabras, es una alternativa para interpretar y comprender las relaciones entre la naturaleza y la sociedad. Finalmente, la síntesis geográfica estaría dada por la integración entre los siguientes conceptos (Baxendale, 2010; Buzai y Baxendale, 2013):

1. *Localización*, como la ubicación espacial de entidades geográficas en el espacio absoluto, relativo y relacional.
2. *Distribución*, como la forma en que se reparten estas entidades sobre la superficie terrestre.
3. *Asociación*, cuando las diferentes entidades localizadas y distribuidas se vinculan mediante relaciones de tipo vertical.
4. *Interacción*, ante movimientos horizontales en un espacio relativo.
5. *Evolución*, ante la incorporación de la dinámica temporal.

Estos principios posibilitan la visualización de las relaciones y el funcionamiento de los componentes del espacio y se combinan en la modelación territorial. Esta integración se sintetiza en las siguientes interrogantes de aplicación del análisis espacial: ¿cuáles son las principales características del sistema socioespacial?, ¿cuáles procesos propiciaron que se transformara el sistema socioespacial?, ¿es posible establecer la aptitud del espacio geográfico para el uso asignado? y ¿cómo realizar un análisis prospectivo de las características del sistema socioespacial? La gestión integral de un territorio

asume una gran complejidad y, en este sentido, el abordaje espacial de la geografía no debe considerarse como herramienta, sino también como una postura teórica que permite pensar y actuar espacialmente (Buzai y Baxendale, 2012; Gómez, 2008).

En la gestión integral del territorio se presenta un componente científico asociado al uso de conocimientos, metodologías y herramientas para el análisis territorial, y un componente profesional en el que se plasman legalmente una serie de normativas y prácticas orientadas a actuar sobre las estructuras territoriales siguiendo una directriz política (Tapiador, 2001). Desde la geografía, el análisis espacial provee un importante contenido al primer componente y puede apoyar conceptualmente al segundo.



*Figura 2. Integración entre el análisis geográfico y el análisis espacial. Fuente: Buzai y Baxendale (2011, p. 53).*

## El análisis geográfico en las políticas públicas y la planeación territorial

Las políticas públicas se conciben como una serie de acciones, intencionales y causales, definidas por autoridades legítimas mediante un proceso planeado y deliberativo que permite transformar positivamente una realidad concebida como problemática (Aguilar, 2010). Cuando estas políticas se construyen mediante acuerdos formulados por el Estado, por medio de la interlocución con diversos sectores de la sociedad, se considera que se

establecieron en un ambiente de gobernanza. No obstante, es de señalar que los procesos de gobernanza pueden llevarse a cabo con o sin la presencia del Estado y, por tanto, se constituyen en un método más inclusivo y cooperativo para la solución de problemas mediante redes de acción pública (Luna y Chávez, 2014) ubicadas territorialmente. De hecho, como se aludió en el capítulo de Puga del presente libro, las acciones de gobernanza identificadas en la experiencia del ORGA superan el ámbito de interacciones entre gobierno y sociedad para ampliarse a escenarios más diversos de coordinación entre diferentes actores sociales.

Las políticas públicas y el análisis geográfico están vinculados en dos sentidos: el primero implica un aspecto espacial, es decir, sobre la geolocalización de las políticas, y el segundo permite conocer mejor los lugares donde se pueden y deben implementar las políticas. La incorporación de la variable espacial en las políticas públicas proporciona un valor considerable, ya que ofrece a los tomadores de decisiones una visión multidimensional y multisectorial de las dinámicas que ocurren en los niveles macro, meso y microsocioal, así como diferenciaciones tanto territoriales como de las políticas a implementar. De esta manera se logra optimizar la toma de decisiones desde la aproximación geográfica (Calvo, 2007).

Al aplicar el análisis espacial a la toma de decisiones políticas, se responden las siguientes interrogantes: dónde, cuándo y cómo, para identificar el funcionamiento del espacio geográfico y de allí inferir aprovechamientos y limitantes (Etter *et al.*, 1998). Estas preguntas se contestan con las geotecnologías, que proveen herramientas digitales para almacenar y organizar datos, modelar procesos geográficos y visualizar información, todo lo cual facilita la toma de decisiones efectivas y con sentido a las organizaciones y estructuras de gobierno, lo que permite que las soluciones sean más visibles, atractivas y producto de una mayor profundidad del análisis del problema a medida que se incorporan las diferentes variables de información física y sociocultural. Este conjunto de herramientas posibilita explorar las relaciones entre múltiples factores que integran los diferentes elementos de un sistema político. Lo anterior, sumado a la compilación cartográfica de esta información, que puede ser visualizada para comunicar de forma clara no solo a los planificadores, sino también al público; logra asistir más que reemplazar los juicios de los decisores.

La planeación y la gestión territorial forman parte de un proceso de política pública orientado por la perspectiva geográfica. En esta direc-

ción, el análisis espacial facilita el estudio holístico, toda vez que parte de conocer los resultados, desde lo más general (regiones, macroeconomías) hasta lo más específico (colonia, microeconomías). El análisis espacial, mediante la aplicación de las geotecnologías, establece el fundamento, el origen, la evolución y la aplicación de los Sistemas de Apoyo para la Planeación y Gestión Territorial (SAP) en tanto herramientas para las políticas públicas territoriales. Usualmente, se distinguen las llamadas matrices de la espacialidad geográfica, desarrolladas por las diversas corrientes de esta ciencia, que abarcan un rango de soluciones basadas en tecnología útiles para los planificadores, más concretamente por sus capacidades de modelación, visualización y comunicación, vinculadas con la determinación de los alcances de la planificación y gestión del ordenamiento territorial y, con ello, asegurar la intervención y elaboración de diferentes políticas públicas (Ortega, 2000).

Una vez entendido conceptual y funcionalmente qué es un SAP y su potencial para dinamizar la planeación al brindar herramientas tecnológicas a todos los actores involucrados en el proceso, es posible establecer un punto de partida para hacer propuestas de cómo implementar esta tecnología en los procesos de planeación y elaboración de política pública en una escala local, regional o nacional. En particular, las herramientas de análisis espacial cumplen diferentes funciones en varias etapas del proceso de planeación territorial (Contreras y Villegas, 2016):

1. *Identificación del problema*: se destacan las funciones de análisis espacial por superposición, combinación de datos y observación de interrelaciones.
2. *Especificación de los objetivos*: visualización de información.
3. *Generación de alternativas*: generación de escenarios y simulación del problema.
4. *Evaluación de alternativas*: se destacan las técnicas de evaluación multicriterio.
5. *Organización del plan*: difusión de la información espacial de interés a través de geoportales para los actores en el proceso de planeación.
6. *Monitoreo de la planeación*: funciones de superposición, análisis multitemporal y multicriterio.

En síntesis, las herramientas de análisis espacial emplean conceptos de gran utilidad que permiten determinar cómo y dónde pueden ser aplicadas las políticas que se diseñan, en el entendido de que estas últimas buscan una planificación espacial, lo que involucra un conocimiento de lo que se posee, dónde y cómo, y es allí donde la perspectiva geográfica también puede jugar un rol importante en la comprensión de cualquier modelo de gobernanza mediante el cual se tomen decisiones concebidas desde una perspectiva territorial (Montezuma, 2005; Sáez y Brañas, 2001; Rionda, 2007).

## La gobernanza: entre el espacio geográfico y el territorio

En la actualidad existen diversos enfoques sobre la definición del territorio. En la geografía contemporánea existe cada vez más una tendencia a integrar las propuestas teóricas del territorio provistas por diferentes disciplinas de las ciencias sociales y articularlas dialécticamente con la noción de espacio geográfico (Moreira, 2010; Saquet, 2013).

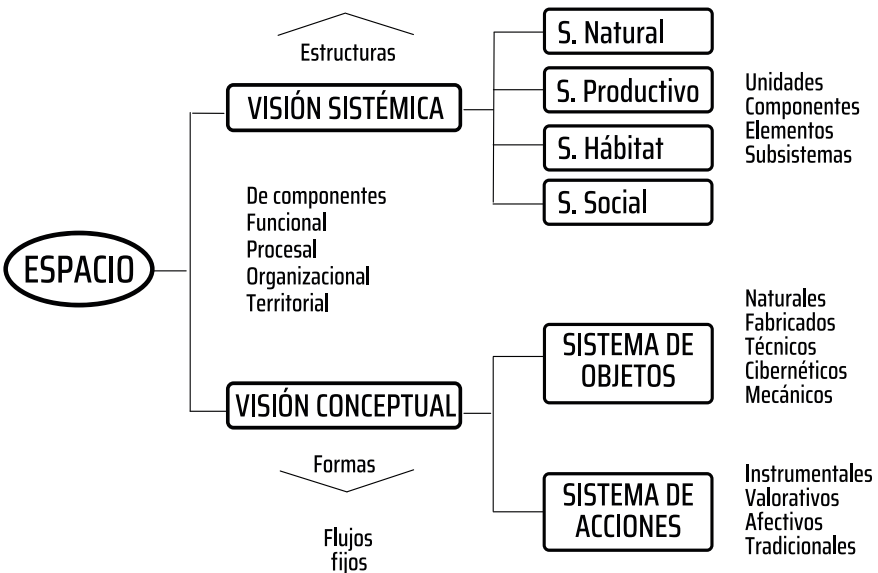


Figura 3. Visiones de la categoría espacio geográfico.  
Fuente: Mateo, Da Silva y Cavalcanti (2004).

El territorio representa una doble dimensión: técnica y política, en tanto que constituye un espacio físico y un lugar donde se ejerce control (Haesbaert, 2004). Por tanto, el territorio se considera como aquel espacio (incluyendo el paisaje natural original), que es apropiado y gestionado por la sociedad (actores sociales, agentes económicos y diversas fuerzas políticas). Se debe considerar el sistema de conceptos del espacio geográfico como el punto de partida, entendido como la categoría principal de la geografía, que se desarrolla en la interacción compleja entre las condiciones del espacio natural, el espacio como hábitat, el espacio sociocultural y el espacio económico.

El espacio geográfico puede considerarse como el soporte del conjunto de un sistema de relaciones establecidas entre los elementos del medio físico y las sociedades humanas, que ordenan el espacio en función del crecimiento poblacional, la organización social y económica y las manifestaciones en general de una sociedad (Correa y Rosendahl, 2003; Correa, 2012; Mateo, 2012). En tal sentido, el espacio geográfico se constituye en el sustrato y soporte preexistente al territorio. Así, este último es una transformación del espacio que se inscribe en un área de poder y delimita campos de acciones que se manifiestan en las prácticas espaciales que lo constituyen (Montañez y Delgado, 1998). Esto evidencia que tanto el espacio geográfico como el territorio son categorías de análisis diferenciadas para comprender nuestro entorno, aunque se encuentran estrechamente vinculadas.

Para analizar el territorio, hay que tener en cuenta de manera simultánea y dialéctica el conjunto de categorías geográficas, ya que implica comprender cómo las diferentes instancias de poder se apropian, dominan y controlan el espacio geográfico como totalidad, en la que se articulan dialécticamente la espacialidad natural, económica, social y cultural (Mateo, Da Silva y Cavalcanti, 2004):

1. *Espacio natural*, que permite entender la organización original y transformada del espacio, así como sus estructuras espaciales y funcionales.
2. *Espacio económico*, como el soporte topológico de las actividades productivas y económicas.
3. *Espacio social vivido*, considerado como la manera en que los grupos sociales se instalan en las diversas áreas en la superficie



terrestre y manifiestan sus contenidos, lógicas, experiencias y representaciones.

4. *Espacio cultural*, considerado como las morfologías y la imagen a partir de la percepción y valoración subjetiva, es el reflejo del sentido de pertenencia, el estilo de vida y la cultura territorial de los diferentes sujetos sociales.

Desde esta perspectiva, es evidente que las acciones de los agentes económicos y actores sociales se caracterizan por mostrar diferentes espacialidades y temporalidades, incluyendo los procesos de articulación, diferenciación y producción del espacio. Una relación singular entre el territorio y el espacio geográfico enfatiza en cómo las relaciones de poder inciden en la formación del espacio, lo que conlleva a analizar la manera en que el poder interpreta y se apropia de las singularidades locales y regionales, como puede concluirse de los diferentes análisis espaciales realizados en el ORGA y que se presentan más adelante. Esta consideración sintetiza en lo fundamental: la idea de considerar el espacio desde el punto de vista de las relaciones de poder (Raffestin, 1993; Haesbaert, 2004; 2010; Saquet, 2011).

Con la integración de esta óptica del territorio como campo de relaciones de poder, se han propuesto tres dimensiones para su análisis: una *sociocultural*, otra *económica* y una *política*. La primera hace alusión al territorio como el conjunto de construcciones simbólicas que moldean la identidad individual y la identidad colectiva de una comunidad. Para la dimensión económica, el territorio es fuente de recursos, intercambio y división territorial del trabajo (Haesbaert, 2004), y para la dimensión política, el territorio manifiesta tres componentes: la apropiación del espacio, el poder y la frontera (Giménez, 1999). El territorio puede concebirse en diferentes escalas, y conlleva la posibilidad de reconocer multiterritorios impactados tanto por el tiempo como por el espacio.

En el análisis realizado en el ORGA en cuanto corresponde a la observación de los procesos de colaboración entre actores para resolver un problema común, se concibe el territorio desde esta óptica social, según la cual se puede entender como un lugar de vida, donde una comunidad se encuentra arraigada física y simbólicamente y recrea un área de distribución de instituciones y un espacio de pertenencia que, en un lugar y un tiempo determinados, moldean la identidad cultural (Giménez, 1999).

Es importante recordar que la gobernanza corresponde a un mecanismo de coordinación social que facilita la interacción entre gobierno y ciudadanos, así como la toma de decisiones bajo esquemas más inclusivos y horizontales. Por tanto, desde los ámbitos académico, científico y práctico y desde la discusión política, los modelos de gobernanza se presentan como parte de una realidad compleja y multidimensional, por lo que es vital situarlos en los espacios regionales y locales desde una visión asociada al concepto de territorio. Desde esta perspectiva, el territorio puede entenderse como una red de actores que se relacionan para cumplir un propósito en concreto. Esta concepción resulta útil al momento de analizar los procesos de gobernanza espacialmente diferenciados, lo cual implicaría la comprensión de las morfologías y dinámicas de las redes sociales que sostienen estas interacciones, en las cuales se pueden involucrar actores en diferentes escalas, que incluyen organismos supranacionales; autoridades de gobiernos federal, estatal, local y comunitario; organizaciones de ciudadanos, y representantes del sector productivo.

En este orden de ideas, cabe retomar la aplicabilidad de los fundamentos geográficos y el análisis espacial y sus aportaciones concretas en la modelación de la gobernanza con expresión local, como se ha situado en el ORGA. En primer lugar, se requiere generar conocimiento integral y holístico de acuerdo con los procesos de ocupación, asimilación y apropiación social en el espacio natural. En segundo lugar, es importante mantener un análisis sistémico, que permitirá comprender las interrelaciones entre los diferentes niveles de totalidades y sistemas territoriales. En tercer lugar, se deben obtener resultados concretos y directos, lo cual posibilitará ofrecer informaciones para aplicaciones directas tales como la determinación del estado, los problemas, las potencialidades y las situaciones ambientales y territoriales. En cuarto lugar, el análisis debe ser multidimensional, de tal suerte que permita la transmisión de conceptos, términos y reflexiones que sean utilizables y aplicables por profesionales de diferentes perfiles, así como ser representables gráficamente, de manera legible y claramente comprensible, para lo cual la cartografía y las geotecnologías cumplen un papel fundamental.

## Aproximaciones a la aplicación del análisis espacial al modelo de gobernanza del ORGA

El modelo de observación de la gobernanza en el contexto del ORGA se desarrolla a través de una matriz analítica mediante su aplicación en espacios de observación en el estado de Yucatán, con énfasis en cinco municipios: Mérida, Hunucmá, Umán, Kanasín y Valladolid. La acción pública y social frente a la actual pandemia es un reto para la implementación de políticas y soluciones concretas, en correspondencia con las necesidades de los actores sociales. Es por ello que, al analizar el territorio y el conjunto de territorialidades, es necesario entender cómo las diferentes instancias políticas, sociales y económicas interactúan en el espacio geográfico como totalidad, donde se articulan dialécticamente la espacialidad natural, la económica, la social y la cultural.

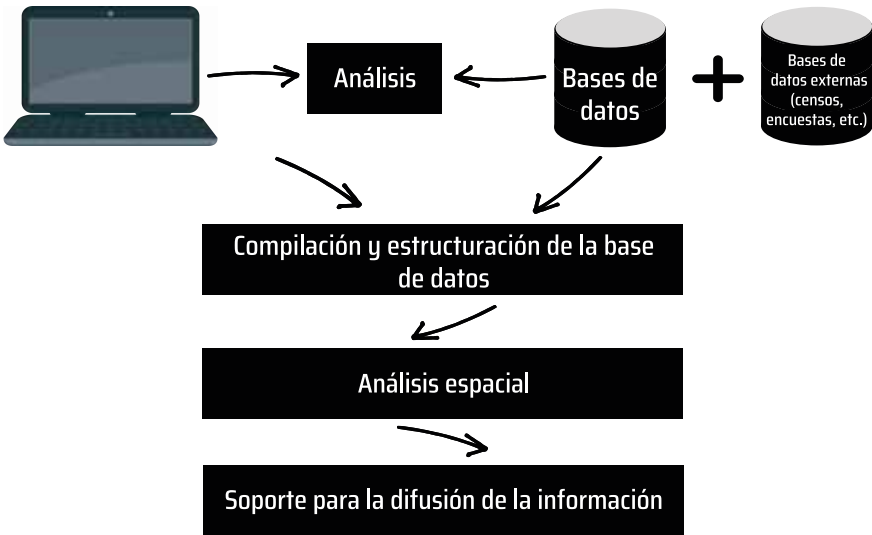


Figura 4. Modelo relacional para el análisis espacial del ORGA.  
Fuente: Buzai y Baxendale (2011).

A partir de las ideas planteadas, se elaboró un modelo relacional para abordar la generación de información documental organizada y dispositivos de análisis, basados en el uso de aplicaciones digitales como los SIG, que permitan a los usuarios crear consultas interactivas y analizar espacialmente la información. Este modelo se vincula con los grupos de

observación mediante un esquema de colaboración transversal, con el objetivo de coordinar las necesidades y los requerimientos de la información procesada para documentar las dinámicas de gobernanza con énfasis en los cinco municipios de estudio (Figura 5).

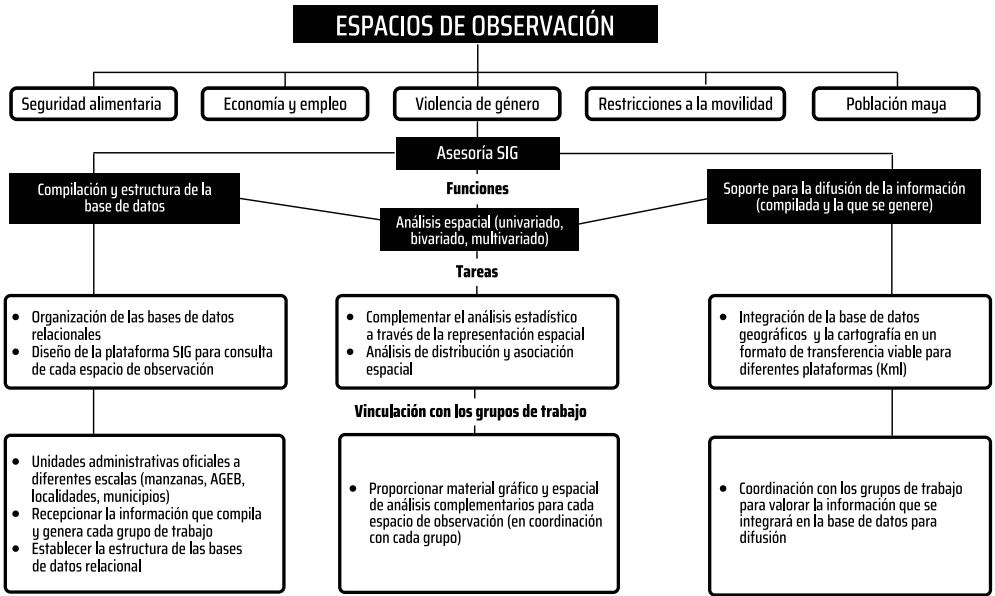


Figura 5. Esquema de trabajo del grupo de asesoría de “Análisis espacial”. Fuente: elaboración propia.

Como parte del seguimiento del esquema de trabajo mencionado, se desarrollaron tres actividades: la creación de base de datos geográfica digital; el análisis espacial de factores condicionantes de la pandemia, locales y globales geográficos, ambientales y socioeconómicos, y el sistema de información referenciado asociado al sitio web del observatorio. A continuación, se describen los resultados alcanzados en la colaboración con los grupos de trabajo de los espacios de observación.

### Creación de base de datos geográfica digital

Para la creación de la base de datos geográfica digital, se consideraron varios criterios funcionales de acuerdo con el tipo de información a compilar y los objetivos de cada espacio de observación. En esta base de datos

se estableció un cuadro de referencia, un Sistema de Referencia Espacial, para definir la localización y relación entre objetos, ya que los datos tratados en este tipo de estructuras tienen un valor relativo. La construcción de la base de datos geográfica implicó un proceso de abstracción para pasar de la complejidad de las variables analizadas a una representación espacial. Este proceso de abstracción tiene diversos niveles y comenzó con la concepción de la estructura de la base de datos, en capas, y según la utilidad que se le dio a la información a compilar por cada espacio de observación.

La información resultante para este proyecto es la representación digital de las entidades, los objetos o las acciones que ocurren en las áreas de estudio y que fueron plasmadas en mapas. Estos datos parten de fuentes digitales y de acceso público de información estadística y geográfica como Inegi, Conapo, Sader (antes Sagarpa) y SIG Municipal, entre otras. Se aplicaron diversas técnicas de edición a partir del *software* de Sistemas de Información Geográfica (Arcgis 10.8.1), lo que generó nuevos datos relacionados con los temas de interés. Cada uno de los archivos generados están guardados en formato Shapefile (para visualizar en ArcGIS 10.8.1) y algunos en formato KML (para visualizar en Google Earth). Todos ellos se encuentran en carpetas ordenadas conforme a su formato. Para compartir documentos de mapas completos con otros usuarios, se presentan archivos con formato Package (.mpk), que son los datos empaquetados en un archivo portátil y práctico.

## **Análisis espacial de factores condicionantes de la pandemia, locales y globales, geográficos, ambientales y socioeconómicos**

La incorporación del análisis espacial al estudio de la gobernanza local conllevó a importantes contribuciones en la comprensión de la perspectiva espacial y pudo conducir a diferentes resultados obtenidos en los estudios, considerando las áreas de ocurrencia. Junto con la descripción de las características de los diferentes espacios de observación, se precisó dónde ocurrieron los casos, los servicios y las áreas socialmente vulnerables. La característica distintiva acerca del análisis espacial es que “el lugar hace la diferencia”, por lo tanto, la ubicación de los eventos analizados se integró en el estudio de los espacios de observación en forma de cartografía e infografías.

Mediante el análisis de los grupos de observación desarrollado en la segunda parte de este libro es posible recuperar diferentes ejemplos de esta contribución, que aquí se referencia de manera muy general y solo con fines ilustrativos. Así, en el escenario “Violencia de género” se realizaron los mapas de puntos con datos de caso-evento, utilizando un mapa de localización de las asociaciones civiles y colectivos feministas enfocados a la atención de mujeres víctimas de violencia de género en Yucatán, con el fin de identificar quiénes son, dónde están y cuáles son sus principales acciones. En el capítulo “Género y gobernanza durante la pandemia de COVID-19 en Yucatán”, de Sanz, Yeh y Villafaña, se precisa que esta cartografía permitió visualizar las colonias próximas a estos centros de atención, que se concentran especialmente en la capital del estado. Esta información espacial podría contribuir a brindar información estratégica a la comunidad acerca de las posibilidades de acceso a estos puntos y, asimismo, evidenciar áreas geográficas donde no hay cubrimiento y que deberían ser consideradas por los tomadores de decisiones del gobierno, o bien por la misma sociedad civil interesada en contribuir a la atención de este grupo en condición vulnerable.

Como parte del trabajo en conjunto con el grupo de observación “Economía y empleo”, se utilizaron mapas coropléticos para visualizar y comparar datos cuantificados de los apoyos económicos a proyectos productivos durante la pandemia en el municipio de Mérida. Al respecto, es interesante destacar que, como concluyen Torres, Gallegos y Ku en el capítulo “Construyendo gobernanza: apoyos económicos emergentes ante el COVID-19 en Mérida, Yucatán”, el análisis espacial permitió observar que estos créditos se centraron en las colonias Centro, Candel y Chuburná de Hidalgo en Mérida, cuestión que valdría la pena explorar más a detalle para determinar las causas de que en estas zonas urbanas se hayan concentrado estos apoyos.

Un tercer caso ilustrativo es del escenario “Restricciones a la movilidad”, donde se compiló la información digital por medio de recorridos en la ciudad de Mérida y mediante la revisión de planes estratégicos del municipio, con el fin de elaborar los mapas de densidad de puntos para la geolocalización en la vía pública de anuncios para la prevención de contagios de COVID-19, y la densidad de vialidades en la replanificación de rutas del transporte urbano en Mérida y municipios conurbados. Así lo presentan Torres y Hau en el capítulo “Movilidad y COVID-19 en

Yucatán. Construcción de acuerdos colegiados en contextos de crisis”, donde se vincula la cartografía generada para analizar los casos de estudio relacionados. Respecto a los puntos de geolocalización, el análisis espacial permitiría establecer una correspondencia entre las zonas de la ciudad con mayor contagio en momentos críticos de la pandemia y los respectivos anuncios informativos con los que se buscó reducir la circulación de ciudadanos por estas zonas.

Con base en los anteriores ejemplos, es posible afirmar que los mapas elaborados fueron generalmente utilizados por cada uno de los grupos de observación para proporcionar una visión general de los patrones de distribución espacial de diferentes expresiones de las variables analizadas en los estudios de caso, orientados a comprender los procesos de gobernanza y coordinación social del gobierno y la sociedad que se identificaron en el contexto de la pandemia en los cinco municipios de Yucatán en los que se centró el análisis del ORGA.

## Sistema de información referenciado asociado al sitio web del observatorio

Además de la descripción digital de las características espaciales, un sistema de información referenciado debe llevar asociadas todas las variables temáticas necesarias para poder trabajar en el análisis territorial. De esta manera, junto a la base de datos geográfica digital creada de cada uno de los aspectos analizados en los espacios de observación, se incorporó otra base de datos temáticos que asigna información en forma de atributos a cada uno de los mapas.

El sistema de gestión de información referenciado es un conjunto de procedimientos para la recuperación y el manejo de los datos compilados en las bases digitales. Este sistema de gestión está diseñado y estructurado de tal manera que, por un lado, estén correctamente relacionados con la base de datos geográfica mediante un identificador interno y, por el otro, mantengan un orden lógico entre sus elementos internos. Este sistema se implementa a través de la plataforma Arcgis Online. A continuación se visualizan algunas de las cartografías generadas (Figuras 6-9).

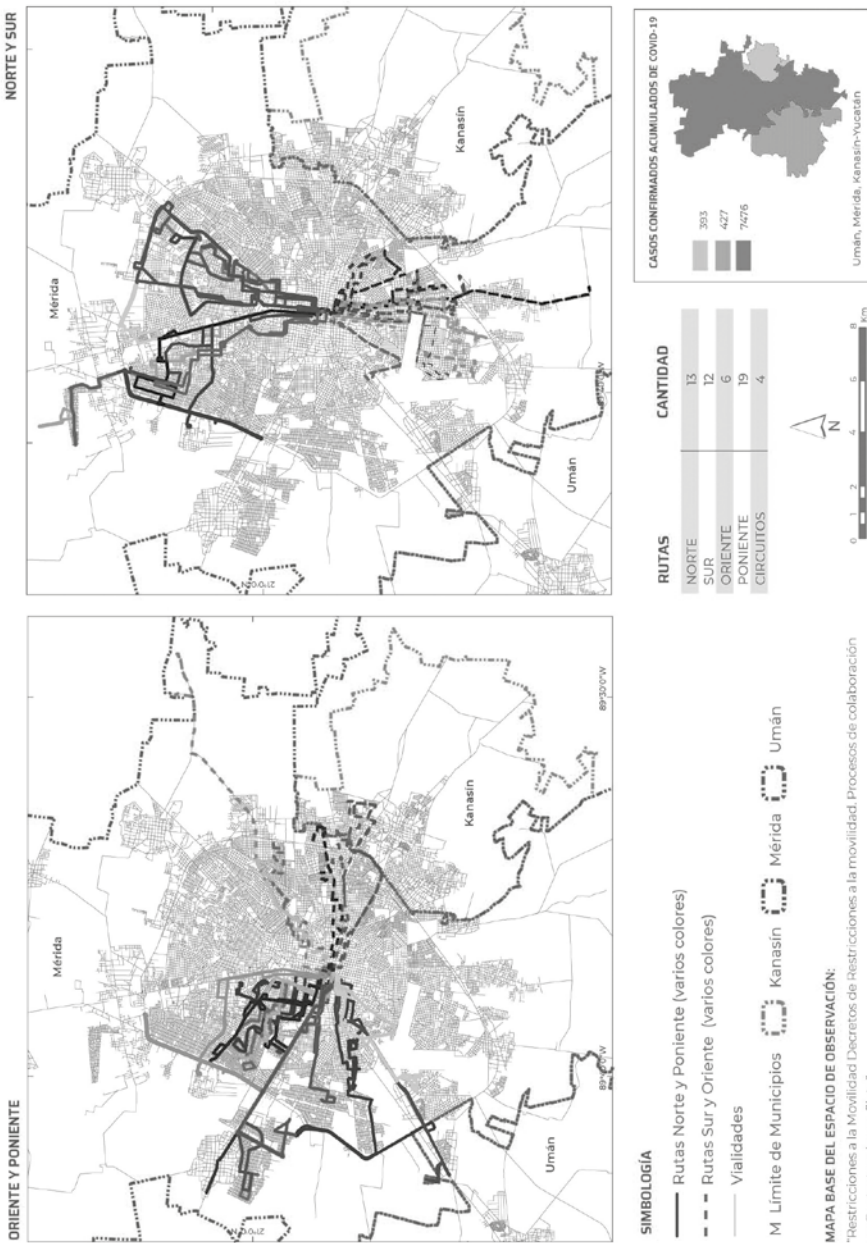
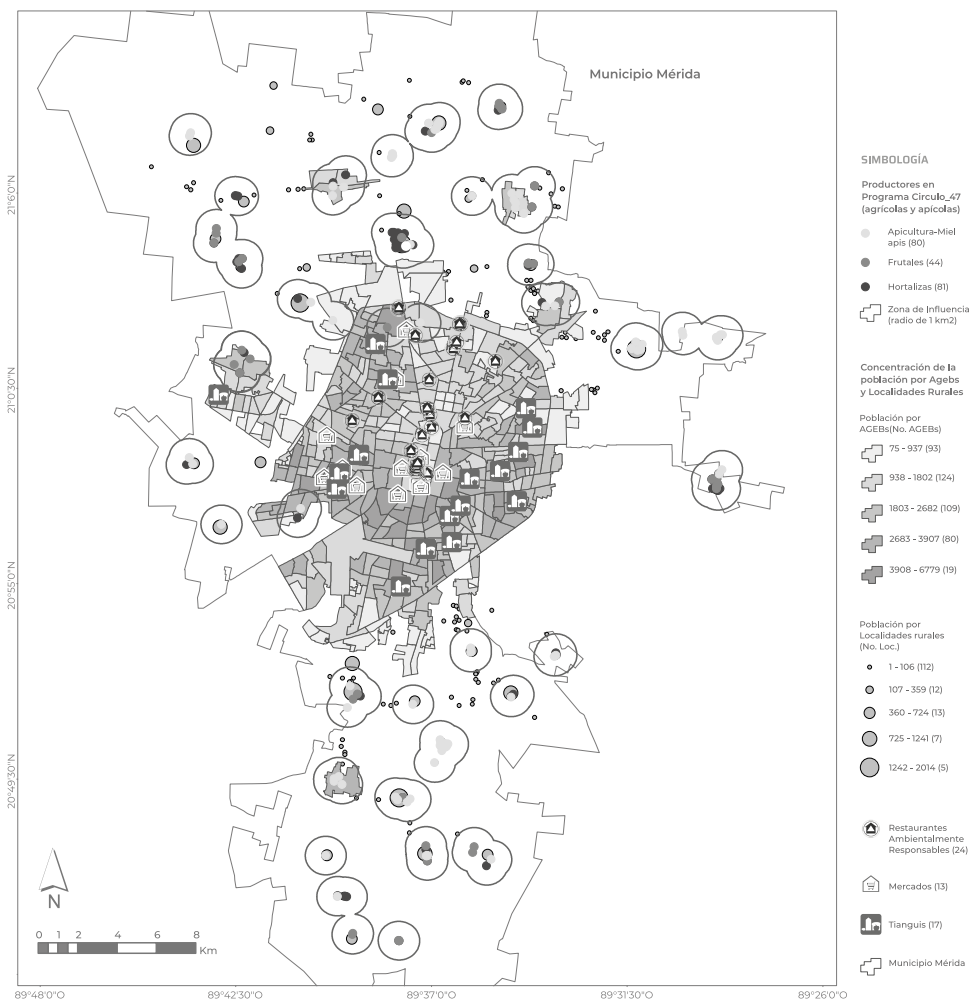


Figura 6. Mapa elaborado para el grupo de observación “Movilidad”. Fuente: grupo de “Análisis espacial”, del proyecto ORGA, 2020.



## DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS Y APÍCOLAS QUE INTEGRAN EL PROGRAMA CÍRCULO 47 ZONAS DE INFLUENCIA Y CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN POR AGEBS URBANAS Y LOCALIDADES RURALES



MAPA BASE DEL ESPACIO DE OBSERVACIÓN:  
 "Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia COVID-19"  
 Proyecto CONACYT 312572  
 Zonas de Influencia por accesibilidad de 1 km<sup>2</sup> y concentración de la población por Áreas Geostatísticas Básicas (AGEBS) urbanas y Localidades Rurales.

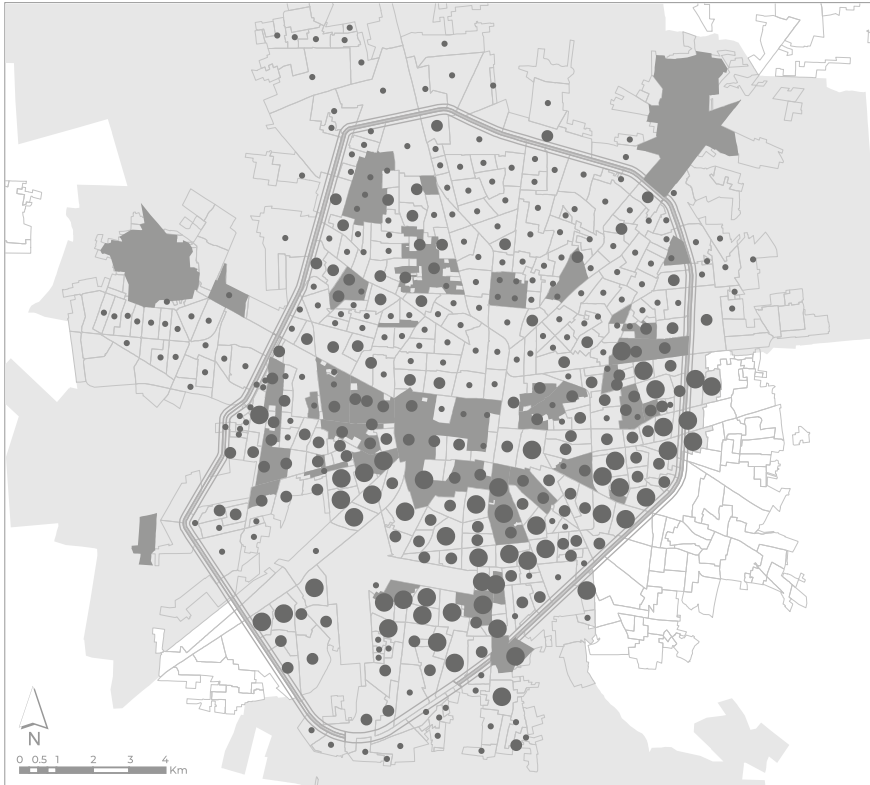
FUENTE DE LOS DATOS

- Productores beneficiados por el programa Círculo 47 obtenidos desde la plataforma del Geoportel del Ayuntamiento de Mérida.
- Concentración de la población a nivel de AGEBS urbanas y localidades rurales con datos del Censo de población y viviendas del 2010.
- Ubicación de Mercados y Tianguis de Mérida, a partir de YucatánToday y Google Maps.
- Ubicación de Restaurantes Ambientalmente Responsables obtenidos desde la plataforma del Geoportel del Ayuntamiento de Mérida.



**Figura 7. Mapa elaborado para el grupo de observación "Seguridad alimentaria". Fuente: grupo de "Análisis espacial", del proyecto ORGA, 2020.**

## CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA Y COLONIAS CON MAYORES CASOS COVID-19 POR AGEB EN MÉRIDA



**MAPA BASE DEL ESPACIO DE OBSERVACIÓN:**

"Atención a la salud del pueblo maya en tiempos del COVID-19".

Panorama de la concentración de población indígena en la ciudad de Mérida y ubicación de las colonias con mayor presencia de COVID-19. Proyecto CONACYT 312572.

**FUENTE DE LOS DATOS:**

Sistema para la consulta de información Censal 2010, Versión 05/2012.

Secretaría de Salud de Yucatán (Consulta de los reportes diarios del Coronavirus en Yucatán, revisados el 7-09-2020).

**CONCENTRACIÓN DE POBLACIÓN DE TRES Y MÁS AÑOS QUE HABLA LENGUA INDÍGENA EN MÉRIDA**

- 3 - 126
- 197 - 292
- 293 - 890

AGEB

**COLONIAS DE MÉRIDA CON MAYOR NÚMERO DE PERSONAS CONTAGIADAS POR COVID-19**

Colonias

Municipio Mérida



**Figura 8. Mapa elaborado para el grupo de observación "Pueblo maya". Fuente: grupo de "Análisis espacial", del proyecto ORGA, 2020.**

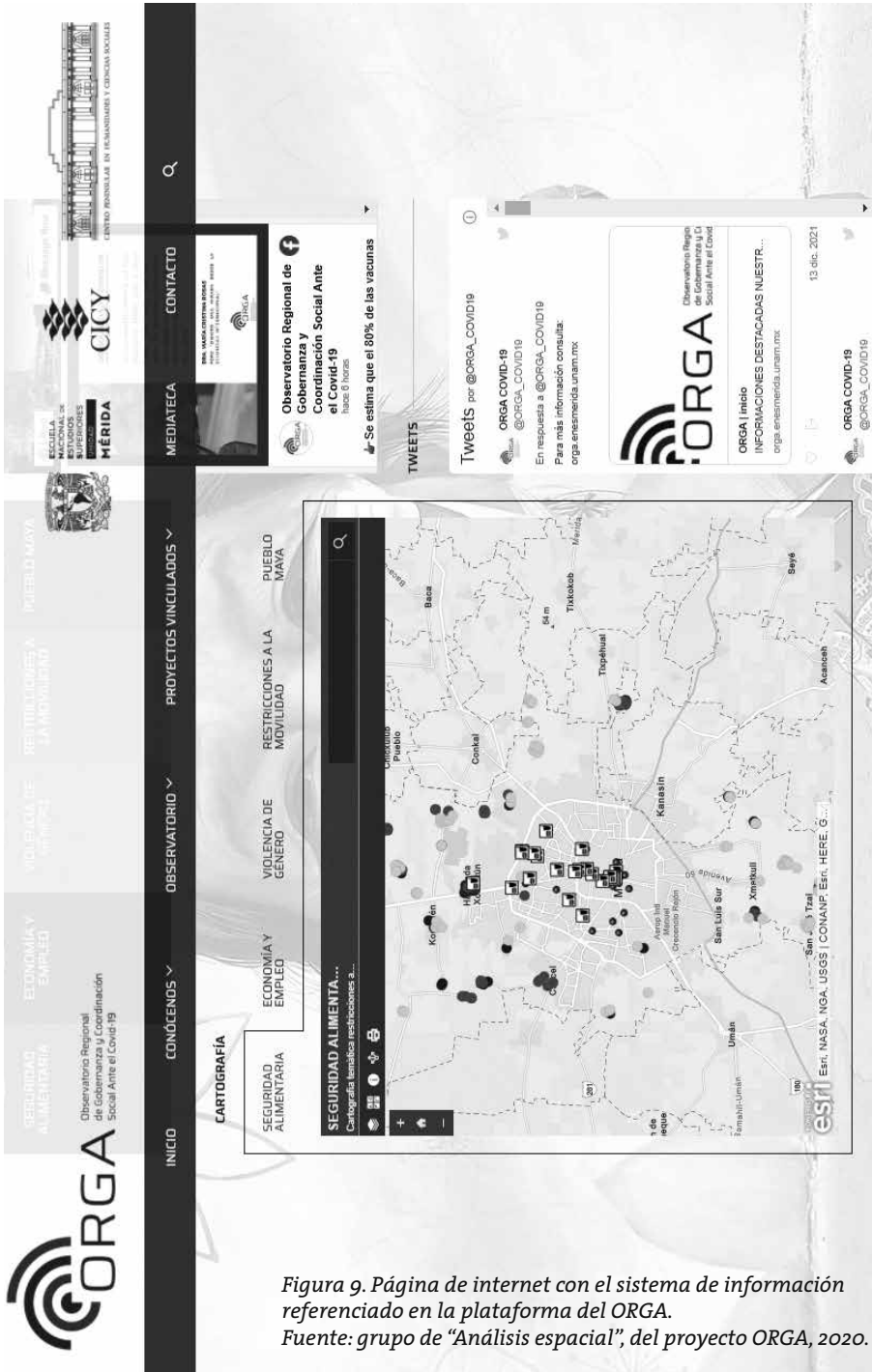


Figura 9. Página de internet con el sistema de información referenciado en la plataforma del ORGA.  
Fuente: grupo de "Análisis espacial", del proyecto ORGA, 2020.

Asimismo, la información generada, tanto las bases, los gráficos de información compilada, como el material cartográfico diferenciado en formatos básicos como .jpg y .pdf, pueden ser compartidos con usuarios de las redes sociales y la página web del observatorio. Con este acceso a la información cartográfica se pueden generar nuevos mapas y se convierten los datos en mapas inteligentes. También es posible combinar mapas y datos de otros usuarios y agregar nuevos elementos relacionados con el contenido del sitio web.

De acuerdo con lo anterior, en este primer acercamiento al análisis espacial en el ORGA se logró establecer un marco metodológico cuyas aproximaciones varían de acuerdo con el tipo de servicio, la disponibilidad de datos, la escala espacial de análisis y el objetivo del estudio de cada espacio de observación.

## Conclusiones: perspectivas del análisis espacial en el modelo de gobernanza

En el contexto actual y durante el periodo de emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, a nivel internacional y nacional se han desarrollado importantes y diversas iniciativas para el tratamiento y la difusión de la información por un grupo significativo de autores, que facilita el monitoreo de los factores determinantes en la dinámica de esta patología, por mencionar algunos, la Universidad de Johns Hopkins (2021), la plataforma de información geográfica de la UNAM (2021) sobre COVID-19 en México y el “Visor geoespacial de la pobreza y la COVID-19 en los municipios de México” (Coneval, 2021).

Entre estos distintos escenarios es evidente la incorporación de la perspectiva espacial, donde pueden encontrarse procedimientos y técnicas como instrumentos estadísticos, gráficos y cartográficos, que se emplean para analizar los datos registrados y acumulados en un marco temporal acelerado. Esto facilita la comprensión de la evolución, la actualización de la información y la distribución espacial del virus. Tales herramientas se sustentan en los métodos de la geografía aplicada y muestran una visión interdisciplinaria que se extiende entre los diferentes enfoques y perspectivas del virus, el tiempo y el espacio geográfico. En ello se aprecia una posición crítica por medio del uso de las variables para

promover alternativas a los mecanismos y procesos de coordinación, identificando diferentes componentes territoriales tanto en aspectos sociales y económicos como entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

El análisis espacial bajo el postulado de la geografía aplicada es una herramienta que permite la manipulación de datos geoespaciales; tiene la capacidad de representar las características, la dinámica y el comportamiento de procesos que ocurren en el territorio, ya sean sociales, económicos y/o ambientales, y define los elementos que los conforman y la manera en que estos se relacionan, lo que permite así transformar datos en información que aporta conocimientos adicionales para buscar soluciones innovadoras a los problemas de la acción práctica bajo un modelo de gobernanza integral. Por su parte, la diferenciación espacial de las diversas problemáticas sociales y económicas derivadas de la pandemia en el corto y mediano plazo es un conocimiento de vanguardia que aporta un componente importante al nombrado Sistema de Apoyo a la Planeación (SAP), por sus capacidades de modelación, visualización y comunicación, impulsado por los avances en tecnologías de la información geográfica.

En México, la articulación de las complejidades sociales, económicas y políticas dependen en gran medida del accionar de los tres niveles de gobierno, pero estas, a su vez, son diferenciadas territorialmente. Es por ello que la geografía como ciencia y el análisis espacial como herramienta tienen mucho que contribuir al diseño de estrategias en las dinámicas de gobernanza. Como plantea Ramírez (2020), somos parte de una época en donde la perspectiva espacial se insertó en nuestro entorno a través del modelado cartográfico desde su presencia en los medios de comunicación, redes sociales y plataformas de internet con mayor impacto que toda la producción científica y académica que por mucho tiempo se ha realizado. Por lo anterior, el actual es un momento de oportunidades para los actores gubernamentales, el sector público, el privado y los grupos sociales de implementar entre sus acciones la aplicación del análisis espacial para la toma de decisiones en un plano analítico, organizativo, de vinculación y difusión en el corto, mediano y largo plazo.

El análisis espacial, desde la perspectiva geográfica, ya ha elaborado un sistema de conceptos, métodos y procedimientos técnicos necesarios para cumplir con esos requerimientos. Eso significa que esta perspectiva de análisis puede constituirse en una disciplina fundamental, básica y

estratégica, con potencial para cumplir un papel de liderazgo en los sectores administrativos, políticos y sociales que estén interesados en trabajos aplicados en la planificación y la gestión ambiental y territorial, en una interrelación sistémica con otras disciplinas.

En términos de la observación realizada en el ORGA, es posible afirmar que algunas de las experiencias de gobernanza analizadas pueden haber dado lugar a una política pública, o bien haberse limitado a resolver acciones puntuales, como muestra la evidencia empírica documentada en la segunda sección de este libro. Con todo, es de resaltar que estas experiencias pudieron ser mejor observadas y serán monitoreadas más efectivamente gracias a las herramientas de análisis espacial que funcionaron como un instrumento transversal de análisis en los diferentes escenarios de observación.

## Referencias

- Aguilar, L. (Comp.; 2010). *Política pública*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Baxendale, C. (2010). Geografía, organización del territorio y Sistemas de Información Geográfica. En G. Buzai (Ed.), *Geografía y Sistemas de Información Geográfica. Aspectos conceptuales y aplicaciones* (pp. 37-49). Buenos Aires: GESIG/Universidad Nacional de Luján.
- Buzai, G. (2006). *Análisis socioespacial con Sistemas de Información Geográfica*. Buenos Aires: GEPAMA.
- Buzai, G. (2010). Análisis espacial con Sistemas de Información Geográfica. En G. Buzai (Ed.), *Geografía y Sistemas de Información Geográfica. Aspectos conceptuales y aplicaciones* (pp. 163-195). Buenos Aires: GESIG/Universidad Nacional de Luján.
- Buzai, G. (2016). La geografía como ciencia espacial. Bases conceptuales de la investigación astronómica vigentes en la geografía cuantitativa. *Revista Universitaria de Geografía*, 1(25), 11-30.
- Buzai, G. y Baxendale, C. (2010). Análisis espacial con Sistemas de Información Geográfica. Aportes de la Geografía para la elaboración del diagnóstico en el Ordenamiento Territorial. I Congreso Internacional sobre Ordenamiento Territorial y Tecnologías de la Información Geográfica. Congreso llevado a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, en Tegucigalpa, Honduras. Recuperado de <https://www.researchgate.net/>

- publication/341297868\_Analisis\_espacial\_con\_Sistemas\_de\_Informacion\_Geografica\_Aportes\_de\_la\_Geografia\_para\_la\_elaboracion\_del\_diagnostico\_en\_el\_Ordenamiento\_Territorial el 16 de abril de 2021.
- Buzai, G. y Baxendale, C. (2011). Análisis socioespacial con Sistemas de Información Geográfica (2 tomos). Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Buzai, G. y Baxendale, C. (2012). Detección de zonas de potencial conflicto entre usos del suelo (método LUCIS). En A. Moreno, G. Buzai y M. Fuenzalida (Eds.), *Sistemas de Información Geográfica. Aplicaciones en diagnósticos territoriales y decisiones geoambientales* (pp. 367-387). Madrid: Ra-Ma.
- Buzai, G. y Baxendale, C. (2013). Aportes del análisis geográfico con Sistemas de Información Geográfica como herramienta teórica, metodológica y tecnológica para la práctica del ordenamiento territorial. *Persona y sociedad*, 2(XXVII), 113-141.
- Calvo, D. (2007). El enfoque territorial en las políticas públicas. V Congreso Nacional de Administración Pública. Congreso llevado a cabo en Guatemala.
- Chistobaiev, A. I. y Shariguin, M. D. (1990). *Geografía económica y social*. Ленинград: Nueva Etapa/Editorial Nauka.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2021). Visor geoespacial de la pobreza y la COVID-19 en los municipios de México. Recuperado de <https://coneval.maps.arcgis.com/apps/dashboards/b1dc36ef3b954ba7aa198b3777cf4911>
- Contreras, G. A. y Villegas, E. (2016). Las geotecnologías y los sistemas de apoyo para la planeación en el ordenamiento territorial. *Revista de Tecnología*, 2(15), 57-74.
- Correa, R. L. (2012). Espacio e simbolismo. En I. E. de Castro, P. C. Da Costa y R. Lobato (Orgs.), *Olhares geográficos. Modos de ver e viver o espaço* (pp. 133-153). Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Correa, R. L. y Rosendahl, E. Z. (2003). *Introducción a la geografía cultural*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Etter A., Crizón I., Sarmiento A., Imamoto M., Romero M. y Fernández, E. (1998). Análisis espacial para la evaluación económico-ambiental del sistema extractivo de la fibra de “chiqui-chiqui” en la Amazonia colombiana. Recuperado de <http://www.brocku.ca/epi/lebk/etter2.html> en mayo de 2020.
- Fundación UNAM (s.f.). UNAM crea Licenciatura en Geografía Aplicada. Recuperado de <https://www.fundacionunam.org.mx/unam-al-dia/unam-crea-licenciatura-en-geografia-aplicada/>
- Giménez, G. (1999). Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 9(V), 25-57.

- Glückler, J., Rehner, J. y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, (74), 5-20. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>
- Gómez, D. (2008). *Ordenación territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da des territorialização. Do "Fim dos territórios" as multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. (2010). *Regional-Global. Dilemas da Região e da Regionalização na geografia contemporânea*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Instituto Mexicano del Transporte. (s.f.). Red nacional de caminos. Recuperado de <http://189.254.204.50:83/>
- Lamoso, L. (2011). Território e dinâmica económica. En S. L. Videira, P. Alves y S. Fajardo, *Geografia Econômica: (re) leituras contemporâneas*. Río de Janeiro: Letra Capital Editora.
- Luna M. y Chávez, C. (2014). Socialización, gobernanza y rendimiento social en sistemas asociativos complejos. En S. Gordon y R. Tirado (Coords.), *El rendimiento social de las organizaciones sociales*. México: IIS-UNAM.
- Madrid, A. y Ortiz, L. (2005). *Análisis y síntesis en cartografía: algunos procedimientos*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Mateo, J. M. (2005). La cuestión ambiental desde una visión sistémica. *Revista ideas ambientales*, 2, 35.
- Mateo, J. M. (2012). *La dimensión espacial del desarrollo sostenible: una visión desde América Latina*. La Habana: Editorial U. H./Editorial Científico Técnica.
- Mateo, J., Da Silva, E. V. y Cavalcanti, A. P. B. (2004). *Geoecologia das Paisagens. Uma visão geossistémica da analise ambiental*. Fortaleza: Editora UFC.
- Montañez, G. y Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de geografía: revista colombiana de geografía*, 1-2(VII), 120-134.
- Montezuma, D. (2005). El análisis espacial en la formulación y ejecución de las políticas públicas en Venezuela. *Terra Nueva Etapa*, 37(XXV), 175-191.
- Moreira, R. (2010). *Pensar e ser em Geografia. Ensaios de historia, epistemologia e otologia do espaço geográfico*. São Paulo: Editora Contexto.
- Olaya, V. (s.f.). Sistemas de Información Geográfica (proyecto abierto). Repositorio GitHub [en línea].
- Oropeza, M. y Díaz, N. (2007). La geotecnología y su inserción en el pensamiento geográfico. *Terra nueva etapa*, 34(XXIII), pp. 71-95.
- Ortega, J. (2000). *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*. España: Ariel.



- Outletminero (2020). Escuela Nacional de Ciencias de la Tierra comienza actividades. Recuperado de <https://outletminero.org/escuela-nacional-de-ciencias-de-la-tierra-comienza-actividades/>
- Pedone, C. (2000). El trabajo de campo y los métodos cualitativos; necesidad de nuevas reflexiones desde las geografías latinoamericanas. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 57.
- Raffestin, C. (1993). *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Editora Ática.
- Ramírez, L. (2020). Evolución, distribución y difusión del COVID-19 en Argentina: primer mes (03/03/2020-02/04/2020). *Revista Posición. Dossier análisis geográfico del COVID-19*.
- Rionda, J. (2007). Política territorial: una necesidad inaplazable. En J. Rionda (Coord.), *Temas de desarrollo local y regional en México*. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros/2007c/328/POLITICA%20TERRITORIAL.htm> el 2 de junio de 2007.
- Rocha, M. M. (2004). *Modelagem da Dispersão de Vetores Biológicos com emprego da Estatística Espacial*. Tesis de Maestría. Instituto Militar de Engenharia, Río de Janeiro.
- Sáez J., y Brañas P. (2001). Sistemas de ciudades y tamaño: un modelo de diferenciación del producto. *Estudios económicos*, 1(16), 73-104.
- Santos, M. (2009). Espacio y método. Algunas reflexiones sobre el concepto de espacio. *Gestión y ambiente*, 1(12), 147-148.
- Saquet, M. A. (2011). *Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multi dimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Outras Expressões.
- Saquet, M. A. (2013). Por uma abordagem territorial: continuando a reflexão. En M. A. Saquet (Org.), *Estudos territoriais na ciência geográfica* (pp. 47-74). São Paulo: Editora Outras Expressões.
- Tapiador, F. J. (2001). El papel del geógrafo en las directrices del ordenamiento territorial. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 31, 137-147.
- UNAM (2021). COVID-19 Monitoreo de Casos en México por Municipios. Recuperado de <https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/fof10e692a814fd8aa8afc7f8575f5d2>
- Universidad de Johns Hopkins (2021). Coronavirus Resource Center. Recuperado de <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Viajar Educando (2017). 18 de abril, ¿viajamos? Recuperado de <https://educacion399.wordpress.com/2017/04/19/18-de-abril-viajamos/>





# II

---

SEGUNDA PARTE



---

**Experiencias  
de coordinación social  
para enfrentar  
la pandemia  
en Yucatán**



---

# Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19

Luis Antonio Blanco Cebada,<sup>1</sup> Vera Isabel Flores Medina<sup>2</sup>  
y Arantza Franco Salazar<sup>3</sup>

**E**l Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) hace hincapié en dos de los indicadores propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para conocer la seguridad alimentaria: por un lado, la *accesibilidad en el ejercicio efectivo a la alimentación*, en la cual destaca que, en 2019, en Yucatán existían 60% de hogares con ingreso menor a la línea de pobreza; y, por el otro, la *calidad en el acceso efectivo a la alimentación*, en la cual señala, para el mismo periodo, que 55.4% de la población vivía en hogares con dieta diversa y seguridad alimentaria, y que solo 11% consumía en su dieta diaria frutas y verduras (Coneval, 2019b). En este sentido, Navarrete (2018, p. 274) observó que en las zonas rurales yucatecas se ha privilegiado el consumo de proteína animal (huevo, cerdo y ave) y de productos industrializados como harinas, azúcares, enlatados, refrescos y golosinas. En este contexto, en la entidad se registraron 900 000 personas en condición de pobreza, y 147 000, en pobreza extrema en 2018 (Coneval, 2019a).<sup>4</sup> Estas cifras podrían aumentar como resultado de la pandemia y revertir los avances que se han desarrollado en materia

---

<sup>1</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: antonio.blanco@enesmerida.unam.mx

<sup>2</sup> Maestría en Trabajo Social, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: vflores.isabel@gmail.com

<sup>3</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: arantzafranco98@gmail.com

<sup>4</sup> Se considera que una persona está en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, y se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y no tiene un ingreso suficiente para adquirir una canasta alimentaria (Coneval, s.f.).



social. Mérida es el municipio más afectado por el coronavirus;<sup>5</sup> en este escenario es difícil asegurar la seguridad y la soberanía alimentarias.<sup>6</sup>

El principal problema alimentario de México es su dependencia de productos importados. Nuestro país importa 25% del consumo total de leche; 38%, de maíz; 80%, de arroz; 94%, de soya; 38%, de trigo harinero, y 34%, de carne de cerdo (Domínguez, 12 de junio de 2019; Morales, 2018). En 2019, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se propuso que en 2021 “deberá cumplirse la meta de alcanzar la autosuficiencia en maíz y frijol y tres años más tarde, en arroz, carne de res, cerdo, aves y huevos” (DOF, 12 de julio de 2019), y se reconoció la erradicación del hambre para 2024, aún sin advertir la pandemia de COVID-19.

El equipo “Seguridad alimentaria” del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA) considera que, además de la creación de marcos normativos y planes estratégicos de desarrollo, la generación de redes ciudadanas incentiva el reconocimiento de este problema en común y promueve acciones para su solución. En condiciones de pandemia, el gobierno de Yucatán y la sociedad civil (ciudadanía y empresarios) han generado una serie de acciones para salvaguardar la alimentación y la salud de las personas; ahora bien, ¿son suficientes estas estrategias? El estudio de caso que desarrolló el equipo tiene como finalidad conocer las redes entre órganos gubernamentales y sociedad civil, con el propósito de identificar las zonas de vulnerabilidad ante el COVID-19. También se interesa en analizar el contenido, la continuidad y el impacto de las diversas acciones en materia de seguridad alimentaria llevadas a cabo por los órganos de gobierno, la sociedad civil y los empresarios, considerando los procesos de colaboración entre ellos.

Así, el objetivo general del trabajo desarrollado en el caso de “Seguridad alimentaria” se centra en analizar las acciones estratégicas que desde el ámbito del gobierno y la sociedad civil pretendan contrarrestar las consecuencias de la inseguridad alimentaria en grupos vulnerables en Yucatán ante el COVID-19 en 2020. Los objetivos operativos del estudio son:

---

<sup>5</sup> Según la Secretaría de Salud de Yucatán (SSY, 2021), hasta el 22 de marzo de 2021 existían en el estado 34 381 casos confirmados y 3 711 defunciones por COVID-19; de estas, 50% de los fallecidos presentaron hipertensión; 19%, obesidad; 38%, diabetes, y 4%, tabaquismo (UNAM, 2021).

<sup>6</sup> Esta fue definida en 1996 por la Red Transnacional Campesina, la cual señaló que se trata de un tema de seguridad nacional: es la garantía de una nación para producir sus propios alimentos de manera continua, sostenible y ecológica, desde sus propias formaciones culturales, sin depender de la voluntad de los mercados internacionales y los altos costos del transporte.

1. Conocer cuáles son las interacciones entre gobierno (estatal y municipal) y sociedad civil con la finalidad de identificar procesos de gobernanza garantes de la seguridad alimentaria en Yucatán.
2. Identificar cuál es la incidencia territorial del municipio de Mérida de las acciones tanto del gobierno como de la sociedad civil.
3. Analizar si las propuestas de ambos se fortalecen o desaparecen de acuerdo con las etapas de la pandemia.
4. Generar marcos explicativos que optimicen la política local en materia de seguridad alimentaria.

El capítulo se divide en los siguientes apartados: primero identifica el estado de la seguridad alimentaria en México al enunciar sus principales datos e instrumentos de medición; después define los conceptos teóricos que guiaron el análisis sobre la gobernanza en Yucatán y señala la estrategia metodológica; posteriormente presenta las diversas experiencias de coordinación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil con énfasis en el análisis de la gobernanza, y, por último, enuncia una serie de recomendaciones dirigidas a los actores sociales que podrían auxiliarlos en la manutención y promoción de la gobernanza.

## Contexto

La FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) en 1996, definió el concepto de seguridad alimentaria:

existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

Por su parte, el Coneval considera que

un hogar tiene seguridad alimentaria cuando tiene acceso a la alimentación requerida para una vida saludable para todos sus miembros (adecuada en términos de calidad, cantidad y aceptable culturalmente) y cuando no está en riesgo de perder dicho acceso (Coneval, 2010).

Este concepto destaca el acceso de alimentos en términos de utilidad y estabilidad en el tiempo. En contraste, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2019) define la inseguridad alimentaria como “la disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inocuos; o la capacidad limitada e incierta de adquirir alimentos adecuados en formas socialmente aceptables”.

De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, 2019), la región de América Latina y el Caribe vive en condiciones de inseguridad alimentaria provocada por un bajo crecimiento económico, los fenómenos climáticos graves, los modos no sostenibles de producción y consumo de alimentos, así como la transición demográfica, epidemiológica y nutricional. La pandemia causada por el coronavirus podría repercutir en un incremento del hambre y la pobreza.<sup>7</sup> La información generada por el Coneval, dada a conocer en 2019, muestra que entre 2008 y 2018 el porcentaje de población en situación de pobreza disminuyó 2.5 puntos porcentuales, al pasar de 44.4% a 41.9%, lo que representa una reducción media anual de 0.24 puntos. La población en situación de pobreza extrema descendió de 11.0% a 7.4%, es decir, de 12.3 a 9.3 millones de personas (Coneval, 2020a). Esta misma institución estimó los efectos potenciales que la emergencia sanitaria podría generar en los niveles de pobreza por ingresos de la población; es decir, el total de personas en situación de pobreza por ingresos (cuyo ingreso es insuficiente para adquirir una canasta alimentaria, bienes y servicios básicos) se incrementa entre

---

<sup>7</sup> En este contexto, la Agenda 2030 fue proclamada por más de 150 líderes de diversas naciones en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Nueva York en 2015. El documento consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); entre los primeros en la lista se ubica erradicar la pobreza extrema y el hambre. México adoptó los ODS junto con 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, y de alguna manera los ha incluido en su PND 2019-2024. Al mismo tiempo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo “está impulsando la transversalidad de la Agenda 2030 en la planeación nacional y el ciclo de las políticas públicas de cada sector en distintos niveles de gobierno” (PNUD, 2019).

7.2 y 7.9 puntos porcentuales (entre 8.9 y 9.8 millones de personas), y el número total de aquellas en situación de pobreza extrema por ingresos (cuyo ingreso es insuficiente para adquirir una canasta alimentaria) se incrementa entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales (6.1 y 10.7 millones de personas) (Coneval, 2020a).

Pérez-Escamilla (2020) indica que la situación de la inseguridad alimentaria en México durante los primeros meses de la pandemia aumentó dramáticamente, como se muestra en la Tabla 1.<sup>8</sup>

**Tabla 1.** Inseguridad alimentaria en los hogares durante la pandemia de COVID-19, México.

	Seguridad alimentaria (%)	IA leve (%)	IA moderada (%)	IA severa (%)
2018	44.7	31.09	14.9	9.26
Abril 2020	38.88	33.6	17.18	10.33
Mayo 2020	33.19	41.73	13.31	11.75
Junio 2020	30.6	39.22	18.65	11.51

Fuente: elaboración propia con datos de Pérez-Escamilla (2020).

La inseguridad alimentaria aumenta el riesgo de desnutrición infantil; y de diabetes, sobrepeso y obesidad en adultos, principalmente en mujeres (Shamah-Levy, Mundo-Rosas y Rivera-Dommarco, 2014). En 2018, en México, la prevalencia de sobrepeso más obesidad en población menor de 5 años fue de 6%; en escolares de 5 a 11 años, 31.4%; en adolescentes de 12 a 19 años, 36.8%, y en adultos mayores de 20 años, 70% (Shamah-Levy *et al.*, 2019). En Yucatán, 15.8% de los menores de 5 años presentaron talla baja; 1.4%, bajo peso, y 0.7%, emaciación. La prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población preescolar fue de 14.6%; en la población escolar, de 45.1%; en los adolescentes, de 43.4% (Inegi, 2020), y en los adultos, de 77.9% (Barbosa-Martín *et al.*, 2016). En 2020, la población yucateca de 20 años y más con diagnóstico previo de diabetes fue de

<sup>8</sup> La inseguridad alimentaria moderada es cuando las personas se enfrentan a incertidumbres en su capacidad para obtener comida y se han visto obligadas a aceptar menos calidad o cantidad en los alimentos que consumen. La inseguridad alimentaria severa es cuando suelen quedarse sin alimentos y, en los peores casos, pasan un día (o varios) sin comer (FAO, 2020).

10.7%; hipertensión, 21.7%, y obesidad, 45.1% (Inegi, 2020). Dos factores de riesgo están presentes: la situación de pobreza en Yucatán es de 22.9% y el porcentaje de población con carencia de acceso a la alimentación es de 13.8% (Coneval, 2020a).

En el Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán (PED) 2018-2024, se reconoce la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria y disminuir la pobreza extrema en la entidad (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 2019). La pobreza en el estado fue de 48% en 2018, y la pobreza extrema, de 6.7% (Coneval, 2020b); la población que incluso si destina todos sus ingresos para adquirir una canasta básica alimentaria le resulta insuficiente, es de 6.1%; la desnutrición severa representa el quinto lugar entre las entidades federativas con mayor tasa de esta (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 2019), y la población en situación de carencia por acceso a la alimentación es de 19.4% (Coneval, 2020b).

La alimentación y la nutrición de los grupos humanos forman parte de un sistema que implica cadenas de suministro de comida, entornos alimentarios y comportamiento de los consumidores (FAO, 2018). En este sentido, los campesinos mayas<sup>9</sup> tienen una base agraria en la milpa como eje integrador, la cual es un sistema complejo, propio de las culturas de origen mesoamericano, que incluye aspectos productivos, alimentarios, ambientales, económicos, jurídico-políticos, sociales, religiosos y lingüísticos. En otras palabras, la milpa es un eje fundamental de la cultura maya actual, es decir, alrededor de ella se produce y reproduce la identidad colectiva (Martín-Castillo, 2016).<sup>10</sup>

No obstante, en las últimas tres décadas, el cambio estructural ha sido significativo: el tránsito de una economía cerrada al mercado global. En 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México,

---

<sup>9</sup> Los productores de maíz en Yucatán son casi en su totalidad campesinos mayas (Martín-Castillo, 2016).

<sup>10</sup> A nivel mundial, 12 países concentran cerca de 70% de la biodiversidad del planeta. México pertenece a este grupo, pues contribuye con cerca de 12% de esta biodiversidad, que lo sitúa como una de las cinco regiones más importantes en este tema. Yucatán, con una extensión aproximada de 39 612 km (2% del territorio nacional), tiene la representación de 5.84% de la flora mexicana. Las comunidades yucatecas utilizan 81 especies de vertebrados terrestres para sus necesidades, principalmente medicinales y de alimentación (Sidetey, 2011). El CICY (2021) señala que 70 especies comestibles de árboles, hierbas, palmeras, trepadoras y rose-tas silvestres en las selvas peninsulares producen frutos, semillas, raíces, tubérculos, hojas o saborizantes que sirven como alimento humano; de estas, solo 40% son común u ocasionalmente cultivadas.

Estados Unidos y Canadá, se liberaron gradualmente los aranceles de los cultivos básicos hasta llegar en 2008 a la apertura total del mercado y, con ello, a la supeditación cabal de la agricultura del país a las estrategias de expansión comercial de Estados Unidos. Desde entonces se consolidó una dependencia estructural de granos básicos hasta importar, en 2013, 93% de la soya consumida en el territorio mexicano, 83% de arroz, 64% de trigo y 31% de maíz (Rubio, 2015).

OXFAM México denunció la desigual distribución de la riqueza a nivel mundial antes de la reunión virtual del Foro Económico Mundial 2021. La pandemia de coronavirus ha tenido el potencial de agravar la desigualdad en prácticamente todos los países del mundo; esta es una situación sin precedentes. Intersecciones como etnia-migrantes-mujeres han contribuido a que millones de personas enfermen y mueran. En el caso de México,

si se utilizara la riqueza que las 12 personas más ricas de México han acumulado durante la pandemia, se podría cubrir dos veces el gasto programado del IMSS 2021 en servicios de salud y alcanzaría para comprar las dosis suficientes para vacunar a toda la población (OXFAM México, 2021).

El Coneval creó el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) para relacionar el comportamiento del ingreso laboral de las personas frente a los cambios en el valor de la canasta alimentaria (línea de pobreza extrema por ingresos); es decir, tal indicador señala cuál es el poder adquisitivo del ingreso laboral. En tal sentido, este organismo presentó el porcentaje de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos con el fin de complementar el análisis de la evolución del poder adquisitivo del ingreso laboral en Yucatán:

- Variación anual: el ingreso laboral per cápita real disminuyó 2.5% entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020, al pasar de 1 931.70 a 1 884.29 pesos constantes.
- Variación trimestral: el ingreso laboral per cápita real disminuyó 4.0% del primer trimestre de 2020 al tercer trimestre de 2020, al pasar de 1 962.59 a 1 884.29 pesos constantes (Coneval, 2020a).

El porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria en Yucatán aumentó 6.5 puntos porcentuales al pasar de 34.4% a 40.9% entre el tercer trimestre de 2019 y el mismo periodo en 2020; es decir, uno de cada cuatro yucatecos no tenía acceso a la canasta básica. Las cifras demuestran un impacto en la desigualdad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable por la insuficiente disponibilidad y capacidad de compra de alimentos, situación con graves consecuencias en el estado nutricional y la salud de las personas.

Ante la necesidad de contar con información oportuna, el INSP, mediante el Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas (CIEE), realizó la encuesta telefónica a nivel nacional ENSARS-CoV-2, con el objetivo de describir las características de salud y seguridad alimentaria, la diversidad de la dieta y los factores asociados de adultos. Los resultados de los procesos de acceso a la alimentación y de salud fueron los siguientes: 63.4% de los entrevistados señaló que durante el confinamiento algún miembro del hogar tuvo una disminución en sus ingresos económicos, y cerca de una tercera parte (27.4%) declaró que algún integrante perdió su empleo en este mismo periodo (CIEE, 2020).

Respecto a la inseguridad alimentaria, 31.6% de la población manifestó haber tenido preocupación porque los alimentos se terminaran; 27.0% tuvo poca variedad de alimentos, y 21.3% disminuyó la cantidad de los que acostumbra consumir; más de 90% atribuyó lo anterior a la pandemia de COVID-19. Más de 90% de la muestra de adultos consumió (uno o más días de la semana) cereales, aceites y condimentos; café y té; frutas frescas, lácteos, azúcar y miel, y cerca de la mitad, bebidas endulzadas y productos como dulces y botanas durante la última semana. Con relación a la salud, una cuarta parte de los encuestados refirió tener hipertensión arterial; 14.9%, diabetes *mellitus*, y uno de cada cinco, obesidad (CIEE, 2020). En efecto, en Yucatán las dietas tienen una alta densidad energética y bajo consumo de vegetales; esta situación se refleja en la población de 20 años y más, la cual presentó obesidad (45.1%), hipertensión (27%) y diabetes (10.7%) (Moreno, 29 de julio de 2020).

Por su parte, la participación del estado en las actividades económicas por sector en el PIB se distribuye como sigue: 3.8 primarias, 26.8 secundarias y 69.4 terciarias. Aunque es notorio el rezago del sector primario, la aportación de la entidad al volumen nacional destaca en

la producción agrícola en el sitio 19 del *ranking* nacional, principalmente con el pasto y el maíz en grano; 2% en el pecuario, sobre todo con la carne de porcino en canal y la carne de ave en canal, y 2.7% en el pesquero, con el pulpo y el mero (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y SIAP, 2020). En el caso de la industria manufacturera, “la industria alimentaria, con 65%, es la de mayor importancia” (Sefoet, 2019).

Yucatán ocupa en el sector agrícola el segundo lugar en producción de berenjena; séptimo, en soja, pepino y naranja; noveno, en aguacate, lima, papaya y calabacín; octavo, en toronja, y décimo, en coco. En el pecuario, se posiciona en primer lugar en producción de miel; cuarto, en carne de porcino; quinto, en huevo de mesa, y noveno sitio, en carne de ave en canal. En el pesquero, el volumen de la producción de pulpo ocupa el primer sitio a nivel nacional; de langosta, el tercero, y de sardina, el quinto. Así, a pesar de la crisis pandémica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) reportó que las actividades primarias en el segundo trimestre de 2020, comparadas con el mismo trimestre del año anterior, tuvieron un avance anual de 6.6%, principalmente en la agricultura. No obstante, mostró un decremento anual de (-)17.3%, ocasionado por el comportamiento de las actividades secundarias y terciarias que se contrajeron, (-)27.2% y (-)14.9%, respectivamente (Inegi, 30 de octubre de 2020). Habrá que agregar a este panorama la crisis alimentaria que previamente a la pandemia vivía el estado: mientras a nivel nacional la carencia por acceso a la alimentación se redujo entre 2008 y 2018 en 1.3 puntos porcentuales, en Yucatán aumentó 3.2 puntos (Coneval, 2018).

Enseguida se presentan datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) relacionados con los avances de siembra y cosecha otoño-invierno para cultivos de riego y temporal en 2019 (Tabla 2). Pese a las condiciones sanitarias y ambientales, 2020 fue un buen año en términos de producción respecto al año pasado, a pesar de que la lechuga, la calabaza, la sandía, el sorgo forrajero y el tomate rojo fueron los cultivos más afectados. El Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM, 2020) indicó que en la Central de Abasto de Mérida, durante el mes de octubre de 2020, solo 11.42% de las frutas y hortalizas fueron de origen yucateco (limón sin semilla, naranja valenciana mediana, calabacita regional, chile dulce y chile habanero) y 88.57% (35 alimentos) correspondieron a otros estados de la República, cuyo origen principal fue la



Ciudad de México.<sup>11</sup> Asimismo, el SNIIM (2020) señaló que en el mercado Casa del Pueblo, 37.5% (15 frutas y hortalizas) fueron de origen yucateco, mientras que 62.5% (40 alimentos) provinieron de otros estados.

**Tabla 2.** Siembra y cosecha, otoño-invierno, Yucatán. Situación al 31 de octubre de 2020 respecto al año pasado.

Producto	Superficie (ha)				Producción (ton)	
	Sembrada 2019	Sembrada 2020	Cosechada 2019	Cosechada 2020	Obtenida 2019	Obtenida 2020
Berenjena	35	35	35	31	728	2 850
Calabacita	616	656	616	575	10 573	6 291
Chile verde	90	109	89	82	1 186	1 064
Frijol	408	329	408	329	130	98
Lechuga	19	2	19	1	167	4
Maíz forrajero en verde	10	12	10	12	230	280
Maíz grano	6 044	5 674	6 004	4 270	32 045	30 199
Melón	2	4	2	3	32	32
Pepino	529	550	529	482	33 402	33 225
Sandía	49	111	49	27	902	517
Sorgo forrajero en verde	10	5	10	5	275	140
Sorgo grano	110	110	110	110	286	290
Soya	1 000	900	1 000	900	2 120	2 065
Tomate rojo	27	38	27	17	516	283
Tomate verde	3	2	3	2	44	38
<b>Total</b>	<b>8 953</b>	<b>8 538</b>	<b>8 912</b>	<b>6 847</b>		

Fuente: SIAP (2020).

<sup>11</sup> En Mérida existen 13 mercados municipales, la mayoría se concentra en el Centro de la ciudad y las comisarías. En contraste, en la mancha urbana se observa una gran cantidad de tiendas de conveniencia y supermercados. De tal manera, es necesario robustecer las cadenas de distribución de los productos yucatecos hacia los comercios que se encuentran fuera del área de los mercados. Cabe señalar que los nuevos desarrollos habitacionales no incluyen un área para mercados.

Por otro lado, además de ser 2020 un año peculiar e incierto en los diferentes planos de la vida peninsular a consecuencia de la crisis de COVID-19, habría que agregar la presencia de ciclones tropicales. Como resultado del paso de Amanda y Cristóbal (del 31 de mayo al 7 de junio), el 19 de junio el gobierno del estado de Yucatán declaró desastre natural en 75 municipios de la entidad (DOF, 19 de junio de 2020). De acuerdo con el Comité de Evaluación de Daños del gobierno estatal, los perjuicios hasta ese momento eran por 5 422 millones de pesos, de los cuales, 2 066 millones correspondieron al sector agropecuario, casi la mitad. El campo yucateco fue uno de los más afectados: 95 000 hectáreas de cultivos ubicados en 60 municipios. Se calculó que 85% de estos resultaron con pérdida total (Seder, 2020b).

El 21 de octubre, el Diario Oficial de la Federación (DOF, 21 de octubre de 2020) emitió una primera declaratoria de emergencia por los efectos ocasionados por los ciclones tropicales Gamma y Delta (que ocurrieron del 1 al 8 de octubre) en 29 municipios de Yucatán. Jorge Díaz Loeza, titular de la Seder, recorrió la zona oriente del estado el 10 de octubre e identificó que diversas unidades productivas estaban inundadas. Esta situación generó pérdidas de ganado ovino y bovino, así como de la producción de maíz, papaya y hortalizas; daños en la apicultura y en vastas extensiones de pastizales (Seder, 2020a). El 12 de noviembre, el DOF emitió una segunda declaratoria de emergencia por las consecuencias de la tormenta tropical Zeta, la cual se presentó el 27 de octubre en siete municipios de la entidad; uno por inundación pluvial (30 de octubre). La Coordinación Estatal de Protección Civil indicó que los 33 municipios del estado más afectados reportaron daños severos, de manera particular, en cultivos (DOF, 12 de noviembre de 2020).

## Estrategia metodológica

En este apartado se explicitan las referencias conceptuales y se identifica la forma en que se aplicó el modelo analítico que se presentó en la primera parte de este libro.<sup>12</sup> El equipo “Seguridad alimentaria” consideró

---

<sup>12</sup> Véanse los capítulos “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales”, de Cristina Puga, y “Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán”, de María Elena Giraldo Palacio, en este volumen.

retomar los siguientes elementos de la matriz analítica para realizar su estudio: la gobernanza es fundamentalmente coordinación y gestión. De acuerdo con Puga, la gobernanza implica lo siguiente:<sup>13</sup>

1. La transición hacia una estructura social y participativa, en la que predomine la horizontalidad y el consenso.
2. Acciones puntuales o de la creación de espacios para tomar decisiones incluyentes previas a la toma de decisiones.
3. Formas de acción conjunta que responden a la necesidad de alternativas viables que superen las dificultades derivadas de la lejanía entre sociedad y gobierno, la complejidad de las tareas y, con frecuencia, la falta de representatividad de gobernantes electos, a partir de arreglos institucionales que permitan la solución de problemas y la toma de decisiones entre diversos sectores interesados y organizados.
4. Es ahí donde el cruce entre la esfera política y la social permite la acción concertada en el sentido de innovación democrática.
5. Aparece más como un proceso que como una condición permanente.

Las unidades de análisis son las acciones específicas generadas por los gobiernos estatal y municipal, así como por la sociedad civil, para promover la seguridad alimentaria en Mérida durante la pandemia. Estas acciones pueden estar fundadas en marcos normativos (planes y programas de desarrollo basados en objetivos, estrategias y líneas de acción) o pueden, además de esto (o sin fundamento en lo anterior), formularse de acuerdo con las demandas concretas del contexto político-social durante la pandemia.

Los métodos e instrumentos de recolección de la información fueron:

#### I. Documental

1. Recolección y análisis de información proveniente del gobierno y de las asociaciones civiles, derivada de la revisión de sus páginas web y redes sociales (Twitter y Facebook).

---

<sup>13</sup> Véase el texto de Cristina Puga en este volumen.

2. Análisis de información estadística y bases de datos oficiales (herramienta CIMTRA 2019; Geoportal de Mérida, Yucatán, y Geocomunes).
3. Revisión de bibliografía y hemerografía actualizada relacionada con el tema en Yucatán (incluyó libros, artículos de investigación y periódicos locales en línea).

## II. De campo (en línea)

1. Entrevistas semiestructuradas con funcionarios de gobierno, coordinadores de asociaciones civiles, líderes ciudadanos y académicos (vía Zoom).
2. Foros en línea con actores clave (tomadores de decisiones).

De acuerdo con la matriz analítica del ORGA, las preguntas que el equipo hizo a los actores involucrados fueron:

### I. Características generales

1. ¿Cómo se organiza su equipo de trabajo para llevar a cabo las acciones que promueven la seguridad alimentaria durante la pandemia de COVID-19?
2. Sabemos que han trabajado en materia de seguridad alimentaria. ¿Cuál es su objetivo? ¿Cuál ha sido la respuesta de quienes participan?
3. ¿Cómo ha sido la relación entre su instancia de gobierno y la sociedad civil? (o al revés: ¿entre su asociación y el gobierno?).
4. En su caso: ¿cuál es la manera en que se coordinan con el gobierno/la sociedad civil para la entrega de ayuda alimentaria en tiempos de COVID-19?
5. ¿Cómo se coordinan con otras instancias de gobierno, tanto municipales como estatales?, ¿y con otras asociaciones?
6. ¿Tienen alguna relación con las instituciones de ayuda privada?
7. De las acciones relacionadas con la ayuda alimentaria que se han efectuado, ¿cuál de ellas fue la que generó mayor impacto en la ciudadanía?
8. ¿Cuáles son las colonias o comisarías a las que se ha brindado apoyo? ¿Tiene usted alguna idea del monto económico que esto representa?

## II. Facilitadores de integración y funcionamiento

1. ¿Cuáles son los recursos financieros (partidas/fondos) en los que se han apoyado para ello? ¿A quién y cómo le rinden cuentas?
2. ¿Qué actividades les falta por hacer en torno al COVID-19?

## III. Resultados

1. ¿Cómo es su relación con otros actores sociales preocupados por la seguridad alimentaria en el estado?
2. De todas las acciones programadas, ¿cuáles fueron las que funcionaron y cumplieron los objetivos y cuáles no?, ¿por qué?
3. Comentarios finales.

# Experiencias de coordinación entre gobierno y Organismos No Gubernamentales

La dinámica de las acciones progobernanza a favor de la seguridad alimentaria desde que inició la pandemia se divide en tres etapas.

**Primera.** Surgimiento y conformación de programas y apoyos por la contingencia de COVID-19 (marzo-mayo):

1. Entrega de despensas y apoyos monetarios a la población más necesitada (por parte de los ayuntamientos y de empresas como Kekén, Bepensa y Dondé).
2. Creación de programas de apoyo emergente: Mérida Nos Une, Programa de Apoyo Directo al Desarrollo Rural y Manos al Campo.
3. Empresas del sector de alimentos relacionadas con la cría de pollos y la venta de huevos de gallina mandaron a sus trabajadores a casa, redujeron su sueldo quincenal a la mitad y condicionaron el pago de la otra mitad a la venta total de productos en especie. Esta acción contribuyó al incremento de la precariedad laboral de los trabajadores.

**Segunda.** Acciones para atender la emergencia y el surgimiento de nuevos apoyos por la tormenta tropical Cristóbal (junio-julio):

1. Ante la tormenta, se redobló la entrega de despensas por parte del Ayuntamiento de Mérida.
2. Se consolidaron redes de apoyo ciudadano, como Apoyo Mutuo y la estrategia Mérida Nos Une, así como el trabajo del DIF municipal de Mérida. Estas redes visitaron casa por casa a las familias yucatecas en zonas marginadas.

**Tercera.** Programas municipales que cumplieron sus objetivos (agosto-septiembre):

1. Las reparticiones de despensas por parte de los gobiernos se enfocaron a beneficiarios de programas de apoyo alimentario.
2. Apoyo Mutuo Mérida cesó la repartición de despensas para dar inicio a la instalación de comedores comunitarios.
3. Gobiernos municipales, actores de la sociedad civil y universidades comenzaron a planear proyectos en conjunto para alcanzar la seguridad alimentaria de los yucatecos. El ORGA participó activamente en grupos de discusión regionales y nacionales ligados al ejercicio de la gobernanza durante la pandemia.

El segundo eje rector de la política pública en el PED es Yucatán con Calidad de Vida y Bienestar Social, el cual incluye en su segundo punto el eje sectorial Hambre Cero. El programa estatal Hambre Cero define dos objetivos estratégicos: 2.2.1 Disminuir toda forma de desnutrición en la población del estado de Yucatán, con lo cual se pretende atender a las personas con desnutrición severa y moderada y promover hábitos alimenticios saludables en zonas marginadas, y 2.2.2 Incrementar la seguridad e inocuidad alimentaria sostenible de la población de la entidad, cuyas finalidades principales son garantizar el acceso de la población a una vida sana y fomentar el autoconsumo (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 2019). En este contexto, el PNUD considera que solo será posible cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS) si se generan equipos de trabajo interinstitucionales y transversales entre los gobiernos locales, la sociedad civil, la academia y el sector privado (PNUD, 2019). Las metodologías para lograr esta integración son variadas: la encuesta, las mesas de diálogo y mesas de trabajo, la consulta de expertos y grupos especializados, la recepción de propuestas y comentarios y la audiencia ciudadana.

México ha experimentado una transición alimentaria y nutricional caracterizada por el reemplazo del consumo de los alimentos tradicionales y sanos por los industrializados de alta densidad energética y baja calidad nutricional (Gaona-Pineda *et al.*, 2018).<sup>14</sup> Estas prácticas alimentarias se incrementaron en Yucatán en los últimos años; particularmente se observan dietas con alta densidad energética y bajo consumo de vegetales (Lendechy, 2007; Pérez-Izquierdo y Estrella, 2014; Ayuso y Castillo, 2017). En Mérida existe un alto consumo de alimentos industrializados. La expresión “comer sano” involucra comida fresca y sin grasas, lo cual es un privilegio al que solamente las personas con alto poder adquisitivo acceden, y consumir alimentos locales “de primera mano”, “de patio”, es algo que ha quedado relegado a las clases bajas y no siempre se percibe lo saludable en ello (Ayuso y Castillo, 2017). No obstante, los alimentos locales, desde la mirada de la agricultura tradicional, aún son una estrategia de uso múltiple para fines de subsistencia e intercambio por parte de las familias mayas de la Península de Yucatán (Gutiérrez-Carbajal *et al.*, 2019). Enseguida se presentan varias estrategias que llevaron a cabo actores del lugar en materia de seguridad alimentaria y desde el ejercicio de la gobernanza.

## Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Mérida

Durante la pandemia, el Departamento de Nutrición del DIF de Mérida, apoyado en el trabajo de la ciudadanía y 41 nutriólogos, médicos, enfermeras, psicólogos y secretarías, implementó estrategias alimentarias innovadoras que promovieron la nutrición adecuada en zonas de alta marginación. Estas medidas tienen sustento en la Norma Oficial Mexicana NOM-251-SSA1-2009, Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios (2008), la cual tiene como objetivo evitar la contaminación de alimentos y materias primas tanto en su elaboración como en su procesamiento. Las principales actividades que el organismo ha llevado a efecto durante la pandemia son:

---

<sup>14</sup> Yucatán cuenta con sistemas alimentarios tradicionales que producen y reproducen el idioma, la religión, la vida familiar, el diálogo de saberes, el respeto a la madre tierra y a los límites naturales y los derechos de las especies (Ayuso y Castillo, 2017; Martín-Castillo, 2016).

1. Generación de un padrón de ayuda alimentaria dividido en tres: 94 ayudas alimentarias que benefician a 239 personas que forman parte del programa Comedores Comunitarios, 162 beneficiarios en formación y educación en diabetes (en línea) y otorgamiento de 131 consultas en visitas domiciliarias mensuales.
2. Despensas alimenticias: a partir de una dieta balanceada, se han beneficiado principalmente las colonias del sur. Este programa cuenta con el apoyo del DIF estatal.
3. SuperDIFto: estrategia alimentaria para fomentar en los meridianos mayor consciencia al momento de elegir productos en supermercados, y así promover estilos de vida más saludables.
4. Semana Municipal de la Alimentación: charlas, foros, conferencias y concursos que promovieron una alimentación sostenible y reflexiones sobre la historia de la cadena alimentaria, organizada por el Centro Municipal de Atención Nutricional y Diabetes (Cemanud). Esta actividad formó parte del catálogo de la FAO en el marco del Día Mundial de la Alimentación.

Eduardo J. de J. Alvizo Perera, coordinador de los Programas de Nutrición del DIF Mérida, considera que, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y nutrición de las personas, se puede aumentar la disponibilidad de servicios en otras zonas de la ciudad con una intervención paralela o distinta a las ayudas o transferencias alimentarias directas, según el sitio a tratar. En este sentido, Alvizo afirma que es menester salir al campo y a las calles para conocer las necesidades reales de las personas; trabajar con su cotidianidad. Así se podrían implementar estrategias en el norte, el sur, el poniente y el oriente de acuerdo con las demandas específicas de cada zona (comunicación personal, septiembre de 2020).

## Apoyo Mutuo Mérida

La resistencia civil ha podido ser una constante histórica, con más o menos éxito, sin embargo, su estudio sistemático es muy reciente y está muy ligado a las épocas contemporáneas; también ha tenido diferentes formas de manifestarse. En las últimas décadas, las múltiples formas de resistencia a la no violencia han sido usadas por el mundo



de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las asociaciones de la sociedad civil, los grupos alternativos y contestatarios que han aportado ideas y prácticas a favor de los derechos humanos en comunión con la espiritualidad o los valores humanos (López-Martínez, 2016). En las últimas décadas, en Yucatán están surgiendo movimientos locales de resistencia en defensa del patrimonio biocultural maya (López-Barreto, 2015).

Como respuesta a la crisis asociada a las fuertes desigualdades agudizadas por la pandemia, se formaron organizaciones como el colectivo Apoyo Mutuo Mérida (AM), con la intención de hacer comunidad en tiempos difíciles a través de vínculos colaborativos, de acuerdo con las necesidades propias de los afectados. La idea inicial para su creación se dio a principios de abril de 2020 por iniciativa de una ciudadana, Xixili Fernández, quien en redes sociales convocó a apoyar a los que más lo necesitaran y en áreas concretas: centro de acopio, logística y comunicación. El 12 de abril se interesaron 55 personas y el segundo día fueron más de 300. A partir de ahí emergió el AM, cuyos principios son autonomía, solidaridad, justicia social y colaboración mutua. A decir de Xixili:

la cuestión es que en 24 horas aparecieron 55 personas en un Zoom el 12 de abril. A partir de ahí, yo digo que surgió la magia; hay una inteligencia colectiva, [la cual] sabe que tiene un mismo objetivo común, y funciona. El proyecto no existía. De manera espontánea [...] fueron apareciendo las personas. En cuestión de dos horas, de repente, ya existía el proyecto. Fueron 20 grupos en torno a 16 grupos de acopio (Fernández, comunicación personal, 25 de agosto de 2020).

El objetivo general del AM fue contribuir a mejorar las condiciones catastróficas de las personas en situación desfavorable por las consecuencias de la crisis sanitaria, atendiendo las necesidades alimentarias de las familias vulnerables.

El eje rector para la toma de decisiones ha sido la horizontalidad y la transparencia de las acciones de acuerdo con una red de estructura celular. El AM está organizado en diferentes comisiones: logística, transporte, tesorería, comunicación, apoyo psicológico, salud y trabajo social; todo ello conforme al protocolo de sanidad. También tiene una página web,

vínculo de comunicación interna y externa (<https://apoyomutuomerida.org.mx/>). Durante la pandemia en 2020, se organizaron en 20 grupos distribuidos en 16 centros de acopio. Más de 300 personas se integraron y colaboraron de forma organizada. Se entregaron 2 276 despensas y 700 fórmulas infantiles, así como pañales y medicamentos. Se brindaron decenas de consultas de apoyo psicológico con el auxilio de personal voluntario y competente. Fueron aproximadamente 3 000 familias beneficiadas.

El AM gestionó la organización de cocinas comunitarias con el fin de tener mayor impacto social y favorecer procesos de organización ciudadana y empoderamiento social, así como generar conciencia social en torno a hábitos alimenticios adecuados para una buena salud preventiva. En diciembre de 2020 se instalaron cuatro cocinas en donde se ha ofrecido comida, tres veces a la semana, a 640 personas, de acuerdo con un modelo de voluntariado de proximidad. Las mujeres sirven aproximadamente 200 raciones de comida tres veces por semana, y con ello benefician a 2 500 personas. Así, el sur de la capital yucateca cuenta con cocinas comunitarias en Emiliano Zapata Sur II, Nuevo San José Tecoh II, Emiliano Zapata Sur III y el espacio territorial El Roble, que han ocupado quienes carecen de vivienda. Son las propias personas de las colonias quienes se autoorganizan para dar respuesta a necesidades particulares, con el objetivo de generar una comunidad intergrupual basada en la solidaridad y el apoyo y también para dar respuesta a temas sociales, de acuerdo con las necesidades comunes.

La Secretaría de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Mérida creó un punto de encuentro para que organismos no gubernamentales, empresas, universidades y todos lo que quisieran donar o requirieran apoyo alimentario, de sanidad y limpieza, se acercaran al gobierno municipal; el AM ha sido parte de esta red y ha mantenido la autonomía de grupo. De igual forma, ha dado muestras de solidaridad al interior del colectivo, a los sectores asistidos y a las instituciones de gobierno que se han interesado en su trabajo. En una segunda fase, “se retomó la misión central del colectivo: reconocer la capacidad de ser comunidad reflexiva, generando procesos de apoyo mutuo conscientes desde nuestra experiencia” (Fernández, comunicación personal).

## Estrategia Mérida Nos Une

La crisis sanitaria por el COVID-19 desafió las maneras de gobernar y atender las demandas ciudadanas en todo el mundo; el ámbito municipal fue un espacio donde se manifestaron y potenciaron las interacciones y los problemas entre los actores sociales. En un contexto en el que existe desencanto y poca credibilidad en las instituciones públicas, violación a las garantías individuales, así como ausencia de información, falta de transparencia y de rendición de cuentas reales, esta situación ha provocado que existan bajos índices de participación ciudadana en cuestiones de interés común (Gris, 2019; Serrano, 2011).

Sin embargo, diferentes órdenes de gobierno municipal, estatal y federal llevaron a cabo estrategias y acciones que pudieron enfrentar las consecuencias que la crisis sanitaria generó. Como parte de las experiencias comunes entre sociedad civil y gobierno está la estrategia Mérida Nos Une (EMNU), creada por el equipo de Julio Sauma, integrante de la Secretaría de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Mérida, Yucatán. Esta instancia llevó a cabo la EMNU, la cual surgió a partir de la necesidad de articular esfuerzos para abatir la emergencia, especialmente de sectores vulnerables. Para operar la estrategia, se creó una plataforma digital con el mismo nombre (<https://www.merida.gob.mx/meridanosune/>) y se formó un comité con cinco miembros de la sociedad civil y dos funcionarios. Uno de los objetivos fue canalizar y promover donaciones de iniciativas grupales e individuales de la sociedad civil, universidades y empresas. Otro objetivo central fue recibir solicitudes de ayuda alimentaria y psicológica a nivel individual o grupal. A decir de Julio Sauma:

entre las primeras acciones, fue trabajar en la creación de la estrategia, la cual surge de pláticas con algunos actores de la sociedad civil que estaban buscando cómo ayudar, cómo sumar esfuerzos, pero no sabíamos cómo hacerlo en una circunstancia como esta. Nos sentamos a la mesa a distancia y surgió la estrategia (Sauma, comunicación personal, 16 de septiembre de 2020).

La plataforma Mérida Nos Une, perteneciente a la Secretaría de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Mérida, registró, hasta marzo de 2021, 401 asociaciones, grupos de vecinos, instituciones y empresas

que laboraban en pro de la seguridad alimentaria en Yucatán; en 2020, en el observatorio se identificaron 26 organizaciones de la sociedad-civil y 5 microempresas. Las demandas en la plataforma fueron las siguientes: 2 644, de apoyo alimenticio, pañales, leche para bebés; 1 191, de apoyo económico, medicamentos, sillas de ruedas, bastones, difusión a las empresas locales propias, taller de lactancia materna, solicitud de empleo, transporte, tratamientos médicos, prótesis y cobertores; 57, de apoyo emocional y terapia psicológica, y 24, de artículos de salud, como cubrebocas, caretas y gel antibacterial. En el periodo de un año se entregaron 23 152 productos y servicios a 2 736 beneficiarios.<sup>35</sup> La citada secretaría también coordinó un programa de ayuda alimentaria en alianza con el gobierno del estado; ambas instancias entregaron el apoyo a 33 000 viviendas de las 47 comisarías de Mérida, que incluyó la franja periférica de Kanasín y Umán. El programa duró cuatro semanas con entregas quincenales de alimentos y productos de higiene y limpieza; también se identificó el número y las funciones de asilos, albergues y comedores, así como las condiciones en que se hallaban y sus requerimientos.

Si bien la crisis sanitaria visibilizó en primera instancia los problemas alimenticios y psicológicos, la precariedad laboral y el estrés causado por el encierro, también generó un ambiente de solidaridad y disponibilidad entre actores dispuestos al menos a tratar de resolver los problemas. La EMNU es un ejemplo de solidaridad entre la Secretaría de Participación Ciudadana y sectores como el empresarial, el universitario y la sociedad civil. Esto permitió crear una red más sólida e intersectorial de acuerdo con las causas sociales.

## Programa Círculo 47

Ante la crisis por COVID-19, acompañada de la crisis económica y los desastres naturales provocados por huracanes y tormentas tropicales, diferentes órdenes de gobierno implementaron sistemas alimentarios sostenibles con el apoyo de técnicas agroecológicas. Paulina Ancona Bates, jefa del Departamento de Círculo 47, sostiene que, con el afán de promover la producción de alimentos disponibles, accesibles y de cali-

<sup>35</sup> Otra de las asociaciones que se ha sostenido hasta el momento es GraxVida, la cual se organizó a partir de la contingencia por COVID-19. Hasta el 24 de septiembre de 2020, entregó ayuda alimentaria a 4 662 familias; 271 casos particulares; 11 instituciones beneficiadas, y 26 comunidades de Yucatán. También fue una organización en alianza con la EMNU.

dad, la Secretaría de Desarrollo Social del Ayuntamiento de Mérida se vinculó con productores de las diversas comisarías meridanas con el objetivo de fomentar el comercio local a través del Programa Círculo 47 (C47) (Ancona, comunicación personal, 29 de septiembre de 2020). En efecto, la agricultura familiar de los pueblos indígenas, en particular los mayas de la Península de Yucatán, posee una antigua tradición que ha permitido la producción de alimentos nutritivos de autoconsumo durante todo el año (Krishnamurthy *et al.*, 2017).

El huerto y la milpa aportan más de 50% de los ingredientes necesarios en la elaboración de los platillos tradicionales mayas (Cahuich, Huicochea y Mariaca, 2014). C47, impulsado en 2019 (antes de la pandemia) por la Secretaría de Desarrollo Social, se propuso mejorar la sostenibilidad de las actividades agropecuarias de las comisarías de Mérida, mediante la vinculación de los productores a mercados justos, con la finalidad de generar autoempleo y desarrollo económico, así como conservar el patrimonio cultural y natural de la región.

C47 formuló tres estrategias que reforzó durante la pandemia: 1. Conocer y fortalecer al productor; 2. Fortificar el mercado interno, y 3. Implementar una estrategia de difusión digital. La primera comenzó con la elaboración de un censo y un diagnóstico de las actividades productivas de las 47 comisarías del municipio de Mérida. Mediante estas actividades se registraron 366 productores en 16 rubros productivos: cerdo pelón, pollo, ganado, borrego, cabra, conejo, pavo, pato, hortalizas, pez (tilapia), huevo, plantas, productos con valor agregado, tortillas, apis, meliponas. También se gestionaron 25 talleres de capacitación productiva agroecológica, con la asistencia de 175 productores; se instalaron módulos demostrativos de prácticas productivas de cerdo pelón, tilapia, conejo, hortalizas y frutales, y se ofrecieron cursos temáticos vía digital de acuerdo con las condiciones sanitarias de la pandemia.

La segunda estrategia desarrolló propuestas para fortalecer el mercado interno por medio cadenas de valor cortas mediante vínculos entre productores y el sector restaurantero, el mercado agroecológico, el sector empresarial, el Ayuntamiento de Mérida como proveedor y los consumidores en general (población abierta). Como parte de los resultados, se vincularon 21 granjas de las comisarías con cerca de 200 familias de Mérida a través de la venta de más de 600 cajas de productos agropecuarios, con una variedad mayor a 100 productos. La estrategia de difusión digital impulsó

el comercio de los productos locales a precios justos. C47 creó la plataforma Geoportal de Mérida, Yucatán (<https://geoportal.merida.gob.mx/>), abierta al público, para dar a conocer el número de productores registrados por parte del programa y generar un medio de vinculación entre estos y la ciudadanía. A la par, se generó otra plataforma llamada Caja del Campo (<https://cajadelcampo.com.mx/>), una tienda en línea para la venta directa del producto sin intermediarios, con el apoyo de un chef para enseñar a cocinar nuevos platillos. Por medio de esta se vendieron más de 1 000 cajas a más de 300 familias de la ciudad en el periodo de abril a noviembre de 2020.

El Programa C47 es un punto de encuentro entre pequeños productores y la política agrícola del Ayuntamiento de Mérida: el interés común es valorar los alimentos saludables regionales como parte del patrimonio biocultural de la región. No obstante, uno de los ausentes del programa es el autoconsumo, es decir, lo que promovería una alimentación saludable en las unidades domésticas y la ampliación de una mayor cobertura agroecológica, de acuerdo con las experiencias y los conocimientos del sistema de agricultura maya.

## Conclusiones

Durante la pandemia de COVID-19, dos fueron los asuntos recurrentes respecto de la seguridad alimentaria en Yucatán: la distribución de despensas y el cierre y/o apertura de mercados locales; excepcionalmente, durante el ciclón tropical Cristóbal (1-10 de junio de 2020) y el paso del huracán Delta (7-9 de octubre de 2020) se incentivó una serie de apoyos para el campo. En el observatorio, el equipo planteó analizar las acciones estratégicas del ámbito del gobierno y la sociedad civil, cuyo objetivo era contrarrestar las consecuencias de la inseguridad alimentaria en grupos vulnerables en Yucatán ante el COVID-19 en 2020. Se estudiaron los resultados locales que podrían ser punta de lanza para generar propuestas encaminadas al diseño de políticas públicas. La ayuda alimentaria fue una de las primeras acciones que solicitaron los sectores vulnerables ante la crisis por la pandemia; no obstante, la sociedad civil organizada y solidaria tuvo la capacidad de planeación y movilización para cubrir los requerimientos y crear redes solidarias con los gobiernos estatal y

municipal. De manera particular, el Ayuntamiento de Mérida se interesó en implementar un programa de apoyo ciudadano, la estrategia Mérida Nos Une, la cual ha tenido como objetivo unir los esfuerzos y voluntades de ayuda que están surgiendo en el municipio para articularlos y lograr un bien mayor en favor de quienes más lo necesitan durante esta pandemia.

Una de las organizaciones que se ha mantenido durante este periodo de crisis sanitaria es el Colectivo Apoyo Mutuo. Si bien en principio se organizó para proporcionar sostén alimenticio, actualmente impulsa cocinas comunitarias con el fin de empoderar los sectores vulnerables y marginales de la ciudad. Uno de sus éxitos fue la red que conformó al interior, así como el funcionamiento de cada uno de los actores; otro elemento ha sido el apoyo de otras redes externas, como la EMNU.

Enseguida se presentan, a manera de síntesis, tres infografías que muestran algunos hallazgos y la forma en que se aplicó el modelo analítico en el estudio (Figuras 1-3).

## GOBERNANZA Y CIUDADANÍA EN SEGURIDAD ALIMENTARIA: EL CASO DE APOYO MUTUO MÉRIDA

El colectivo **Apoyo Mutuo Mérida** se originó en abril de 2020 como una expresión de solidaridad ciudadana, en principio su objetivo fue atender algunas de las necesidades alimentarias de familias vulnerables, a consecuencia de la crisis del COVID-19. Actualmente ha ampliado sus objetivos, buscando fortalecer también procesos colaborativos y horizontales con las familias atendidas, de acuerdo a sus necesidades alimentarias.

- **Apoyo Mutuo Mérida** se organizó de manera espontánea, virtual y ciudadana.
- De abril a julio de 2020, llevaron a cabo el Programa de Ayuda Alimentaria por medio de la entrega de despensa.
- A partir de agosto crearon un programa



### PRINCIPIOS DE ACCIÓN

- Horizontalidad en la toma de decisiones y de transparencia de sus acciones.
- Metodología, es una red de estructura celular; organizada en diferentes comisiones: logística, transporte, tesorería, comunicación, apoyo psicológico, salud y trabajo social.
- Cada grupo se manejaba con un protocolo de seguridad e higiene.

### RESULTADOS DE ABRIL A JULIO DE 2020:

20 grupos organizados en 16 centros de acopio.  
Más de 300 personas colaborando y organizadas.  
2.276 despensas, 700 fórmulas infantiles, pañales y medicamentos entregados.  
Decenas de consultas de apoyo psicológico.  
Aproximadamente 3,000 familias beneficiadas.

### PUNTO DE ENCUENTRO ENTRE GOBIERNO Y SOCIEDAD CIVIL

El ayuntamiento de Mérida creó una plataforma de punto de encuentro "Mérida Nos Une" de abril a agosto de 2020 se registraron 290 iniciativas ciudadanas.

Para Apoyo Mutuo ha sido un vínculo con otros organismos privados y de gobierno, manteniendo la autonomía de grupo.

\* Entrevista realizada a Xixili Fernández el 25 de agosto de 2020 por el equipo de Observación de Seguridad Alimentaria.

**Fuente:**  
Ayuntamiento de Mérida (18 de agosto de 2020), Mérida nos une, <https://www.merida.gob.mx/meridanosune/nosotros.php>



### CENTROS DE ACOPIO DEL COLECTIVO CIUDADANO APOYO MUTUO EN EL MUNICIPIO DE MÉRIDA

20 grupos organizados en 16 centros de acopio

**SIMBOLOGÍA** Centros de Acopio (16 en total) ACEBs Urbanas

#### ZONAS

Polígono 108 y Brisas  
Norte Poniente  
Nororiental  
Norte 1, Centro Acopio 1  
Norte 1, Centro Acopio 2  
Norte 2, Centro Acopio 1  
Norte 2, Centro Acopio 2  
Norte 2, Centro Acopio 3  
Pensiones  
Centro  
Ciudad Caucel  
Chuburná  
Poniente / Juan Pablo  
Cholut / Conkal / Altabriza  
Sur (centro poniente oriente)  
Oriente 2 Pactum  
Chimpenópolis

#### DÍAS

Lunes y Jueves  
Lunes a Domingo  
Lunes a Sábado  
Lunes, Martes Miércoles y Viernes  
Lunes y Jueves  
Lunes a Viernes  
Lunes, Martes Jueves y Viernes  
Lunes, Miércoles y Viernes  
Martes, Jueves y Sábado  
Lunes, Miércoles y Viernes  
Miércoles y Viernes  
Lunes, Miércoles y Viernes  
Martes y Jueves  
Lunes y Miércoles  
Lunes, Miércoles y Viernes  
Miércoles y Sábado  
Miércoles y Sábado

**MAPA BASE DEL ESPACIO DE OBSERVACIÓN:**  
"Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza estratégicas y alianzas en Yucatán durante la pandemia COVID-19" Proyecto CONACYT 312572

**FUENTE DE LOS DATOS:**  
Comunicación directa de los Centros de Acopio informado por el Colectivo Ciudadano Apoyo Mutuo, primera etapa (Abril-Julio) Consultado el 09 de agosto de 2020.



Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social Ante el Covid-19

Figura 1. Gobernanza y ciudadanía en seguridad alimentaria: el caso de Apoyo Mutuo Mérida. Fuente: ORGA (2020b).



## MÉRIDA NOS UNE: ESTRATEGIA DE GOBERNANZA LOCAL PARA MITIGAR LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA ANTE EL COVID-19



La crisis sanitaria por el COVID-19 desafió las maneras de gobernar y atender las demandas ciudadanas en todo el mundo, siendo el ámbito municipal el espacio donde se evidencian potencialmente los problemas sociales.

El municipio representa "el espacio público en donde con más claridad se percibe la participación ciudadana en la solución de los problemas públicos" (Santos Zavala y Porras 2012: 137).

El ayuntamiento de Mérida ha dado muestras de atención ciudadana a través de ejercicios de integración social. El ayuntamiento entregó de abril a julio 230 mil paquetes alimentarios a través del programa de Asistencia a la Comunidad en Vulnerabilidad y Discapacidad en el Municipio de Mérida, a cargo de la Unidad de Planeación y Gestión municipal. De ese número 130 mil se entregaron con apoyo del gobierno del Estado y 100,000 con recursos propios de la Comuna" (Sala de Prensa del Ayuntamiento de Mérida, 2 de agosto de 2020).

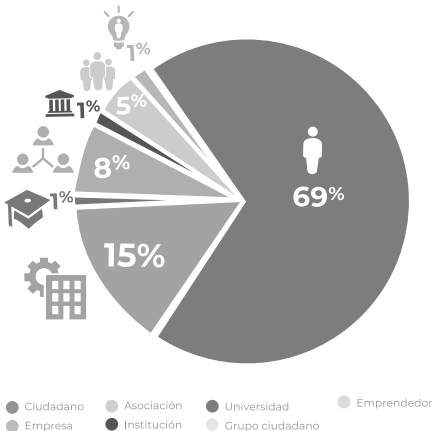
El ayuntamiento también ha generado estrategias de gobernanza. Una de las más significativas ha sido impulsada desde la Secretaría de Participación Ciudadana: **Mérida nos Une**.

El origen de la iniciativa está relacionada con las siguientes acciones vinculantes:

- Participar en una mesa multidisciplinaria para generar estrategias de acción.
- Generar protocolos de intervención en concordancia con los estatales.
- Darle seguimiento a las operaciones de las direcciones municipales.
- Mantener el contacto con las asociaciones civiles a través de cursos en línea (particularmente con FEYAC y JAPEY).
- Estrechar lazos con albergues y asilos para conocer sus necesidades.

Mérida nos Une surgió a mediados de abril "a partir de charlas con actores de la sociedad civil que estaban buscando cómo ayudar en condiciones de restricción a la movilidad" (Julio Sauma, entrevista personal, septiembre de 2020). Así es como la Secretaría construyó una red multisectorial de 350 actores.

### INICIATIVAS CIUDADANAS POR PROMOTOR (PORCENTAJES)



Fuente: Secretaría de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Mérida.

La Iniciativa es coordinada por un comité integrado por 5 representantes de la sociedad civil y dos funcionarios; participan 15 empleados que dependen administrativamente de la Secretaría, y trabajan desde casa 60 funcionarios municipales.

La estrategia implica ayuda en dos vías: quienes la ofrecen y quienes la requieren. Como resultado, surgieron diversas iniciativas ciudadanas, donde la principal causa) de ayuda es alimentaria.

### TIPOS DE INICIATIVAS CIUDADANAS. ESTRATEGIA "MÉRIDA NOS UNE" (ABRIL -SEPTIEMBRE 2020)



TIPO	TOTAL
Alimentaria y nutricional	89
Psicológica	72
Transporte y traslado	52
Servicio y material de salud	37
Difusión y promoción	21
Superación personal y profesional	20
Otra forma de ayuda	9
<b>Total</b>	<b>300</b>

Fuente: Secretaría de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Mérida.

### También se considera apoyo logístico:

- Hubo aliados que cocinaron y ofrecieron raciones de comida: la Universidad Marista y Cocineros Unidos, ambos desempeñaron un papel fundamental en el sur del municipio.
- Dos centros de acopio no municipales: el auditorio de la Universidad Privada de la Península (UPP), y los supermercados a través de "Yucatán Unido". También la UADY y la Unimayab proporcionaron víveres y parte de su acopio.

### HASTA EL 10 DE SEPTIEMBRE Y CON EL AUXILIO DE 300 INICIATIVAS CIUDADANAS SUS BENEFICIARIOS SON:

- 2 mil 632 personas y familias meridianas.
- 91 asociaciones y albergues.
- 12 instituciones de salud y municipales.
- 1 institución educativa.
- 2 mil 642 paquetes alimentarios entregados a organizaciones civiles, albergues y asilos de ancianos.

La estrategia continuará durante la pandemia y pretende sumarse necesidades sociales emergentes e iniciativas ciudadanas cuando ésta acabe (Julio Sauma, entrevista personal, septiembre de 2020). Si quieres sumarte a este ejercicio de gobernanza, la página de Mérida nos Une es <https://www.merida.gob.mx/meridanosune/>

#### Fuentes:

Sala de Prensa del Ayuntamiento de Mérida (2 de agosto de 2020). "El Ayuntamiento de Mérida enfoca esfuerzos en mantener los apoyos para la población más vulnerable, afirma el alcalde Renán Barrera" en <https://prensa.merida.gob.mx/274/El-Ayuntamiento-de-Merida-enfoca-esfuerzos-en-mantener-los-apoyos-para-la-poblacion-mas-vulnerable-afirma-el-a-kalde-Renan-Barrera> Fecha de consulta: 15 de agosto de 2020.

Santos Zavala, José y Francisco Porras (2012). "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México", en Griselda Zaremberg (Coord.), Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina. Volumen I. México: FLACSO-México e IDRC-CRDI, pp. 137-158.



Figura 2. Mérida Nos Une: estrategia de gobernanza local para mitigar la inseguridad alimentaria ante el COVID-19. Fuente: ORGA (2020c).

## AGRICULTURA ORGÁNICA EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉRIDA. CASO CÍRCULO 47

### AGRICULTURA ORGÁNICA COMO POLÍTICA PÚBLICA EN MÉRIDA YUCATÁN.

La FAO (2003) sostiene que “La agricultura orgánica es un sistema de manejo holístico de la producción que promueve y mejora la salud del ecosistema, incluyendo los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo” esto permite y garantiza la disposición de sistemas sostenibles de producción de alimentos (Cliesman, 2002). Asimismo, contribuye a mantener el empleo, reducir costos de producción y favorecer el consumo de alimentos de calidad nutricional.

**México es el cuarto productor de alimentos orgánicos en el mundo.** Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Chihuahua y Nuevo León son líderes en superficie destinada a esta actividad. (Procuraduría Federal del Consumidor, 2018). No obstante, en Yucatán se han hecho esfuerzos por producir alimentos orgánicos, en el contexto de política pública el gobierno municipal de Mérida a través de la Dirección de Desarrollo Social se creó el Programa **Círculo 47** cuyo objetivo es: lograr sistemas alimentarios sostenibles que garanticen el acceso a comida saludable a través de la vinculación a mercados justos. Así como, difundir productos regionales como parte del patrimonio biocultural de la región.



**Círculo 47** llevó a cabo un censo en 2019 en el Municipio de Mérida para identificar: número de productores, ubicación, tipo de productos y volumen de producción, con los siguientes resultados:



**360 productores**



**17 tipos de productos**  
(miel, animales de corral, hortalizas, frutos, otros productos)

### DE ACUERDO A ESTOS RESULTADOS CREARON 3 LÍNEAS ESTRATÉGICAS:

#### 1 Capacitación en prácticas agroecológicas:

- Creación de 10 biofábricas.
- Talleres de insumos orgánicos.
- Establecimiento de módulos modelo.  
(granjas autosustentables, incluye sistema de riego; biofábricas, producción de animales, vegetales o miel)



#### 3 Difusión de productos orgánicos a raíz de la pandemia COVID-19:

- “Caja de Campo”, en alianza con chefs locales (el cliente compra la caja de insumos y con la guía del chef, por medio de Instagram, prepara la receta).
- “Arma tu caja de campo” (el cliente a través de la página web selecciona lo que deseen adquirir).



#### 2 Vinculación a mercados justos:

- Acompañamiento.
- Vínculo entre productor-empresa y entre productor-consumidor.

**Círculo 47**, es un punto de encuentro entre pequeños productores y la política agrícola del Ayuntamiento de Mérida, donde el interés común es valorar los alimentos saludables regionales como parte del patrimonio biocultural de la región.

Para conocer este ejercicio de gobernanza y consumir productos locales y saludables visita **la Caja del Campo** en <https://cajadelcampo.com.mx/>

Entrevista: Paulina Ancona Bates, Coordinadora General del Programa “Círculo 47”, 29 de septiembre de 2020.

#### Fuentes:

FAO (2003), Agricultura Orgánica, Ambiente y Seguridad Alimentaria. En: <http://www.fao.org/3/y4137s/y4137s00.htm#Contents>  
Cliesman, S. R. (2002). Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible. En: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=rnÁqan8BOVNAC&oi=nd&pg=PR1&dq=agricultura+agroecologica&ots=AjzfHrznkD&sig=kpj7fgctECRI19k8YKv67YMg0#v=onepage&q=agricultura%20agroecologica&f=false>

Procuraduría Federal del Consumidor (30 de enero 2018) Alimentos orgánicos.

En: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/alimentos-organicos?state=published>



**Figura 3. Agricultura orgánica en favor de la seguridad alimentaria en Mérida. Caso Círculo 47. Fuente: ORGA (2020a).**

Finalmente, el equipo sostiene que las estrategias y alianzas entre el gobierno y la sociedad civil en Yucatán son fundamentales como alternativa para poner un alto a los problemas estructurales relacionados con la inseguridad alimentaria. La pandemia de COVID-19 puso en riesgo la ya frágil situación del propio sistema. Por ello, después de siete meses de observación, el equipo “Seguridad alimentaria” recomienda a:

#### I. DIF municipal de Mérida

1. Promover talleres de cocina saludable teniendo como base los platillos tradicionales de la región o elaborados con frutas, verduras, hongos, cereales, oleaginosas y/o leguminosas, con el uso de alimentos agroecológicos. Esto ayudará a promover una alimentación saludable y fortalecer la identidad culinaria.
2. Ampliar sus estrategias de cobertura territorial, tratando de identificar las particularidades de cada zona municipal.
3. Trabajar de manera coordinada e interinstitucional con la EMNU, y de manera intersectorial, con el AM.
4. Enfrentar el desafío de la transición alimentaria (obesidad).

#### II. Círculo 47

1. Promover entre los productores la creación de una asociación que les permita comenzar a generar dinámicas comerciales de manera autogestiva.
2. Vincular los centros de investigación a favor de la biodiversidad y la cultura maya con los productores u organizaciones sociales que mejoren las condiciones ambientales y saludables de las semillas. Podrían apoyarse en el CICY, el cual cuenta con el banco de germoplasma, que mantiene en custodia colecciones de semillas nativas silvestres y cultivadas relacionadas con la cultura maya y las del trópico mexicano.
3. Involucrar en el Programa C47 a más productores u organizaciones interesados en los sistemas alimentarios agroecológicos.
4. Consolidar el uso de metodologías participativas en el aprovechamiento de los recursos naturales, la conservación y el uso del entorno silvestre.
5. Fortalecer la transferencia de tecnología y de conocimiento, como la implementación y capacitación de las biofábricas (abonos y

fertilizantes orgánicos), con el objetivo de nutrir la tierra y la estructura del suelo, incrementar la capacidad para retener la humedad y el aire y reducir la posibilidad de erosión.

6. Fortalecer el mercado al crear puntos de venta en la ciudad u otras localidades de Mérida con productos agroecológicos a precios justos, tanto para el vendedor como para el consumidor.
7. Ampliar la red de empresarios, centros de abasto, mercados, organizaciones sociales y cooperativas para vender y consumir los productos a precios justos.
8. Reforzar y consolidar el equipo de C47, ya que, con cuatro integrantes, se reduce la capacidad de acción.

### III. Gobierno de Yucatán

1. Crear una contraloría ciudadana ambiental con el objetivo de establecer una herramienta de carácter preventivo. Esta incorporaría a los productores mayas, las instituciones académicas y la ciudadanía en las tareas destinadas a mantener con legalidad, eficiencia y transparencia el manejo de los recursos naturales.
2. Vigilar y controlar el uso de semillas transgénicas y de herbicidas químicos asociados a consecuencias ambientales, culturales y humanas.<sup>16</sup> Trabajar de manera coordinada e interinstitucional en este sentido.
3. Fortalecer las cadenas de producción y distribución local a través de reuniones intersectoriales: productores, comerciantes, empresarios, gobierno y asociaciones.
4. Consolidar los mercados locales. Aproximar al productor local de agricultura familiar al consumidor urbano.
5. Mejorar el comercio intrarregional al transparentar el mercado, identificar eslabones de distribución y comercialización, y enfrentar los mercados externos de alimentos.
6. Regular los precios en tiempos de crisis al proteger a los más vulnerables (consumidor y pequeño productor).

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, observar el cumplimiento del “Decreto por el que se establecen las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, para sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y de los agroquímicos utilizados en nuestro país que lo contienen como ingrediente activo, por alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente” (DOF, 31 de diciembre de 2020).

7. Vigilar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana NOM-251-SSA1-2009 en materia de buenas prácticas de higiene que deben observarse en el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios y sus materias primas.
8. Integrar la transferencia de tecnología y de conocimiento agroecológico a los saberes de los productores para promover sistemas resilientes y sostenibles de producción de alimentos.
9. Generar prácticas que vigilen la higiene en la producción y el consumo de alimentos, y que capaciten al personal en este sentido.
10. Fomentar el acceso a créditos blandos para la producción agrícola.
11. Mantener directrices de inversión responsable de recursos naturales (agua y tierra) en cuanto que recursos transfronterizos.

#### IV. Recomendaciones generales

1. Asegurar la producción agrícola respetuosa de los derechos laborales.
2. Consolidar los ejercicios de gobernanza (Mérida Nos Une y Apoyo Mutuo).
3. Generar procesos y procedimientos que permitan el intercambio inmediato, transparente y efectivo de información (eficientar plataformas de acceso a la información) entre oficinas de gobierno.
4. Institucionalizar la profesionalización de la burocracia (existe opacidad en la toma de decisiones y cerrazón en las propuestas innovadoras).
5. Hacer uso de recursos publicitarios para generar videos informativos-lúdicos acerca de cocina yucateca sana.
6. Aprovechar el trabajo hecho por el C47 y el DIF municipal de Mérida: cultivos agroecológicos domésticos y tianguis locales (C47), así como diagnósticos de salud y nutrición.
7. Incentivar el mercado regional y el acceso a semillas (C47 y DIF municipal de Mérida), así como vigilar la calidad de las semillas usadas.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2020). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: INE.
- Ayuso, G. y Castillo, M. T. (2017). Globalización y nostalgia. Cambios en la alimentación de familias yucatecas. *Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 50(27). Recuperado de <https://www.ciad.mx/estudiosociales/index.php/es/article/view/479/294> el 27 de enero de 2021.
- Barbosa-Martín, E., Fajardo-Niquete, I., Sosa-Valadez, F., Cetina-Sánchez, F., Puc-Encalada, I., Vargas-Espinosa, R., Jiménez-Estrada, R. y Betancur-Ancona, D. (2016). Estudio poblacional sobre el estado de salud y nutrición de habitantes de la ciudad de Mérida, México. *Revista española de nutrición humana y dietética*, 3(20), 208-215. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.14306/renhyd.20.3.217> el 27 de julio de 2021.
- Basu, K. (2018). *Una república fundada en creencias (nuevos acercamientos al análisis económico del Derecho)*. México: Grano de Sal.
- Berthin, G. (2012). Una primera aproximación a la dinámica y los dilemas de la gobernabilidad democrática subnacional en América Latina. En G. Zarembberg (Coord.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 35-70). México: Flacso/IDRC-CRDI.
- Cahuich, D., Huicochea, L. y Mariaca, R. (2014). El huerto familiar, la milpa y el monte maya en las prácticas rituales y ceremoniales de las familias de X-Mejía, Hopelchén, Campeche. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 140(XXXV), 157-184. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13733001006> el 12 de marzo de 2021.
- CICY (Centro de Investigación Científica de Yucatán, A. C.) (2021). Banco de germoplasma. Recuperado de <https://www.cicy.mx/sitios/germoplasma> el 21 de octubre de 2021.
- CIEE (Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas) (2020). ENSARS-CoV-2. Resultados de la evaluación basal de la encuesta nacional de las características de la población durante la pandemia de COVID-19. Recuperado de [https://www.insp.mx/resources/images/stories/repositorio-insp-covid19/pdfs/ensars\\_cov\\_2.pdf](https://www.insp.mx/resources/images/stories/repositorio-insp-covid19/pdfs/ensars_cov_2.pdf) el 13 de marzo de 2021.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (s.f.). Preguntas derivadas del curso-taller Metodología Oficial para la Medición Multidimensional de la Pobreza. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Eventos/Paginas/preguntas-curso.aspx> el 20 de octubre de 2020.

- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto*. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/home/Evaluacion\\_de\\_Nutricion\\_y\\_Abasto\\_2010.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/home/Evaluacion_de_Nutricion_y_Abasto_2010.pdf) el 15 de octubre de 2020.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018). Informe de pobreza y evaluación 2018. Yucatán. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2018\\_Documentos/Informe\\_Yucatan\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2018_Documentos/Informe_Yucatan_2018.pdf) el 12 de diciembre de 2020.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2019a). Diez años de medición de pobreza en México, avances y retos de política social. Yucatán. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Comunicados\\_Pobreza\\_2018/COMUNICADO\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2018\\_YUCATAN.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Comunicados_Pobreza_2018/COMUNICADO_MEDICION_POBREZA_2018_YUCATAN.pdf) el 20 de septiembre de 2020.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2019b). Sistema de información de derechos sociales. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Fichas\\_SIDS/SIDS-Yuc.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Fichas_SIDS/SIDS-Yuc.pdf) el 28 de septiembre de 2020.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020a). Informe de pobreza y evaluación 2020. Yucatán. Recuperado 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) el 20 de noviembre de 2020.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020b). Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Yucatan/Paginas/itlp.aspx> el 23 de septiembre de 2020.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (2019). Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2018-2024. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018\\_2024/2019-03-30\\_2.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf) el 20 de septiembre de 2020.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (12 de julio de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019) el 20 de septiembre de 2020.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (19 de junio de 2020). DECLARATORIA de Desastre Natural por la presencia de lluvia severa del 31 de mayo al 5 de junio

de 2020 e inundación pluvial del 31 de mayo al 7 de junio de 2020 en 49 municipios; lluvia severa del 31 de mayo al 5 de junio de 2020 en 24 municipios e inundación pluvial del 31 de mayo al 7 de junio de 2020 en 2 municipios, todos del Estado de Yucatán. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595251&fecha=19/06/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595251&fecha=19/06/2020) el 15 de diciembre de 2020.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (21 de octubre de 2020). DECLARATORIA de Emergencia por la presencia de lluvia severa del 1 al 7 de octubre de 2020, para 20 municipios; por lluvia severa del 1 al 7 de octubre de 2020 e inundación pluvial los días 7 y 8 de octubre de 2020 para 5 municipios e inundación pluvial los días 7 y 8 de octubre de 2020, para 4 municipios del Estado de Yucatán. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5603232&fecha=21/10/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603232&fecha=21/10/2020) el 15 de diciembre de 2020.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (12 de noviembre de 2020). DECLARATORIA de Emergencia por la presencia de lluvia severa el día 27 de octubre de 2020, para 7 municipios del Estado de Yucatán, así como por inundación pluvial el día 30 de octubre de 2020 en 1 municipio de dicha entidad federativa. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604810&fecha=12/11/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604810&fecha=12/11/2020) el 15 de diciembre de 2020.

DOF (Diario Oficial de la Federación) (31 de diciembre de 2020). DECRETO por el que se establecen las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, para sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y de los agroquímicos utilizados en nuestro país que lo contienen como ingrediente activo, por alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609365&fecha=31/12/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609365&fecha=31/12/2020) el 15 de diciembre de 2020.

Domínguez, C. (12 de junio de 2019). Urgen reducir dependencia alimentaria. *Reforma*. Recuperado de [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/urgem-a-reducir-dependencia-alimentaria/ar1699453?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/urgem-a-reducir-dependencia-alimentaria/ar1699453?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--) el 20 de septiembre de 2020.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Recuperado de <https://www.fao.org/WFS/>



- index\_es.htm#:~:text=El%20objetivo%20de%20la%20Cumbre,sostenible%20 para%20oda%20la%20poblaci%C3%B3n el 20 de septiembre de 2020.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018). La nutrición y los sistemas alimentarios. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/3/I7846ES/i7846es.pdf> el 22 de septiembre de 2020.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020). Indicadores de la seguridad alimentaria. Recuperado de <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/> el 22 de septiembre de 2020.
- Gaona-Pineda, E., Martínez-Tapia, B., Arango-Angarita, A., Valenzuela-Bravo, D., Gómez-Acosta, L., Shamah-Levy, T. y Rodríguez-Ramírez, S. (2018). Consumo de grupos de alimentos y factores sociodemográficos en población mexicana. *Salud pública de México*, 3(60), 272-282. Recuperado de <https://doi.org/10.21149/8803> el 15 de octubre de 2020.
- Gris, P. (2019). Políticas de participación ciudadana: Reflexiones sobre el caso de México. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4674/TE75%20Politicasy%20Participacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y> el 21 de marzo de 2021.
- Gutiérrez-Carbajal, M. G., Magaña-Magaña, M. A., Zizumbo-Villarea, D. y Ballina-Gómez, H. (2019). Diversidad agrícola y seguridad alimentaria nutricional en dos localidades mayas de Yucatán. *Acta universitaria*, (29). Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/au/v29/2007-9621-au-29-e1996.pdf> el 15 de diciembre de 2020.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Prevalencia de obesidad, hipertensión y diabetes para los municipios de México 2018. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/investigacion/pohd/2018/#Microdatos> el 28 de agosto de 2020.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (30 de octubre de 2020). Indicador trimestral de la actividad económica estatal (ITAE) para Yucatán durante el segundo trimestre de 2020 [comunicado de prensa núm. 495/20]. Recuperado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/itae/itae2020\\_10\\_Yuc.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/itae/itae2020_10_Yuc.pdf) el 20 de octubre de 2020.
- INSP (Instituto Nacional de Salud Pública) (2019). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018. Presentación de resultados, México. Recuperado de <https://>

- ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut\_2018\_presentacion\_resultados.pdf el 28 de septiembre de 2020.
- Krishnamurthy, L., Krishnamurthy, S., Rajagopal, I. y Peralta, A. (2017). Agricultura familiar para el desarrollo rural incluyente. *Terra latinoam*, 2(35), 135-147. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0187-57792017000200135&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0187-57792017000200135&lng=es&nrm=iso) el 28 de septiembre de 2020.
- Lendechy, Á. (2007). *Capacidades y limitaciones del municipio para promover la seguridad alimentaria familiar y el desarrollo humano local en América Latina: Motul, Lavalle y San Ramón*. Tesis de Doctorado. Universidad del País Vasco. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=163995> el 23 de septiembre de 2020.
- López-Barreto, M. (2015). Resistencias agroecológicas en Yucatán, México. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/289507667\\_Resistencias\\_agroecologicas\\_en\\_Yucatan\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/289507667_Resistencias_agroecologicas_en_Yucatan_Mexico) el 21 marzo de 2021.
- López-Martínez, M. (2016). La resistencia civil examinada: de Thoreau a Chenoweth. *Polis*, 43. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/11508> el 21 marzo de 2021.
- Martín-Castillo, M. (2016). Milpa y capitalismo: opciones para los campesinos mayas yucatecos contemporáneos. *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos* 2(14). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-80272016000200101](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272016000200101) el 28 de septiembre de 2020.
- Morales, M. (2018). La dependencia alimentaria de México. Recuperado de [http://www.cedrssa.gob.mx/post\\_la\\_dependencia\\_n-alimentaria-n\\_de\\_n-mn-xico-n.htm](http://www.cedrssa.gob.mx/post_la_dependencia_n-alimentaria-n_de_n-mn-xico-n.htm) el 20 de septiembre de 2020.
- Moreno, A. (29 de julio de 2020). Obesidad y sobrepeso, factores de riesgo ante COVID-19 en Yucatán. *PorEsto!* Recuperado de <https://www.poresto.net/yucatan/2020/7/29/obesidad-sobrepeso-factores-de-riesgo-ante-COVID-19-en-yucatan-3863.html> el 25 de octubre de 2020.
- Navarrete, L. O. (2018). *Evaluación de la política alimentaria federal en Yucatán, 2012-2017. Estudio cualitativo sobre las capacidades alimentarias promovidas por el PESA y la CNcH*. Tesis de Maestría en Estudios Regionales. Instituto Mora. Recuperado de <https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1018/405> el 20 de septiembre de 2020.
- NOM(Norma Oficial Mexicana)(2009). Norma Oficial Mexicana-251-SSA1-2009, Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios [2008]. Recuperado de <https://www.dof.gob.mx/normasOficiales/3980/salud/salud.htm> el 20 de noviembre de 2020.

- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020a). Agricultura orgánica en favor de la seguridad alimentaria en Mérida. Caso Círculo 47. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/wp-content/uploads/2020/11/SA\\_-AI-INF-5-1.pdf](http://orga.enesmerida.unam.mx/wp-content/uploads/2020/11/SA_-AI-INF-5-1.pdf) el 5 de noviembre de 2021.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020b). Gobernanza y ciudadanía en seguridad alimentaria: el caso de Apoyo Mutuo Mérida. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/wp-content/uploads/2020/10/SA\\_-AI-INF-1.pdf](http://orga.enesmerida.unam.mx/wp-content/uploads/2020/10/SA_-AI-INF-1.pdf) el 4 de noviembre de 2021.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020c). Mérida Nos Une: estrategia de gobernanza local para mitigar la inseguridad alimentaria ante el COVID-19. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=488](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=488) el 4 de noviembre de 2021.
- OXFAM México (2021). El virus de la desigualdad hace necesaria la colaboración y la cooperación. Recuperado de <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/BP-%20El%20virus%20de%20la%20desigualdad%20hace%20necesaria%20la%20colaboracio%CC%81n%20y%20la%20cooperacio%CC%81n.pdf> el 13 de marzo de 2021.
- Pérez-Escamilla, R. (2020). COVID-19 y la inseguridad alimentaria y nutricional materna infantil, una compleja sindemia [teleconferencia]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=belatRNCYhE&t=6s> el 20 de septiembre de 2020.
- Pérez-Izquierdo, O. y Estrella, D. (2014). Percepción de la imagen corporal y prácticas alimentarias entre indígenas mayas de Yucatán, México. *Revista chilena de nutrición: órgano oficial de la Sociedad Chilena de Nutrición, Bromatología y Toxicología* 41(4), 383-390. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/272522197\\_Percepcion\\_de\\_la\\_imagen\\_corporal\\_y\\_practicas\\_alimentarias\\_entre\\_indigenas\\_Mayas\\_de\\_Yucatan\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/272522197_Percepcion_de_la_imagen_corporal_y_practicas_alimentarias_entre_indigenas_Mayas_de_Yucatan_Mexico) el 20 de septiembre de 2020.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019). El enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos en México. Una propuesta metodológica centrada en la gestión por resultados para el desarrollo. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesGobernabilidadDemocratica/190305Gu%C3%ADaPlanear.pdf> el 28 de septiembre de 2020.

- Rubio, B. (2015). La soberanía alimentaria en México: una asignatura pendiente. *Mundo siglo XXI*, 36, 55-70. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/mundo-siglo-xxi/articulo/la-soberania-alimentaria-en-mexico-una-asignatura-pendiente> el 28 de septiembre de 2020.
- Santos, J. y Porras, F. (2012). Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México. En G. Zaremborg (Coord.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 137-158). México: Flacso/IDRC-CRDI.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2020). Panorama agroalimentario 2020. Recuperado de [https://nube.siap.gob.mx/gobmx\\_publicaciones\\_siap/pag/2020/Atlas-Agroalimentario-2020](https://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2020/Atlas-Agroalimentario-2020) el 10 de noviembre de 2021.
- Seder (Secretaría de Desarrollo Rural) (2020a). Seder evalúa afectaciones al campo ocasionadas por Gamma y Delta. Recuperado de <http://www.desarrollorural.yucatan.gob.mx/noticia/ver/945> el 12 de diciembre de 2020.
- Seder (Secretaría de Desarrollo Rural) (2020b). Solicita el gobernador Mauricio Vila Dosal a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del gobierno federal apoyo para el campo yucateco. Recuperado de <http://www.desarrollorural.yucatan.gob.mx/noticia/ver/920> el 12 de diciembre de 2020.
- Sefoet (Secretaría de Fomento Económico y Trabajo) (2019). Sectores productivos. Recuperado de <https://sefoet.yucatan.gob.mx/secciones/ver/sectores-productivos> el 12 de diciembre.
- Serrano, A. (2011). La participación ciudadana en México. *Estudios políticos*, 34, 93-116. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf> el 21 de marzo de 2021.
- Shamah-Levy, T., Campos-Nonato, I., Cuevas-Nasu, L., Hernández-Barrera, L., Morales-Ruán, M. del C., Rivera-Dommarco, J. y Barquera, S. (2019). Sobrepeso y obesidad en población mexicana en condición de vulnerabilidad. Resultados de la Ensanut 100k. *Salud pública de México*, 6(61), 852-865. Recuperado de <https://www.saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/10585/11818> el 20 de septiembre de 2020.
- Shamah-Levy, T., Mundo-Rosas, V. y Rivera-Dommarco, J. (2014). La magnitud de la inseguridad alimentaria en México: su relación con el estado de nutrición y con factores socioeconómicos. *Salud pública de México*, (56), 79-85. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a12.pdf> el 20 de septiembre de 2020.

- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (2020). Siembras y cosechas. Recuperado de [http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola\\_siap\\_gobmx/ResumenDelegacion.do](http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola_siap_gobmx/ResumenDelegacion.do) el 25 de octubre de 2020.
- Sidetey (Sistema de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico del Estado de Yucatán) (2011). *Gaceta Siidetey. Hábitat la riqueza biológica de Yucatán*. Recuperado de <http://yucataninnovador.org/wp-content/uploads/2017/02/19-H%C3%A1bitad-la-riqueza-biol%C3%B3gica-de-Yucat%C3%A1n.pdf> el 20 de septiembre de 2020.
- SNIIM (Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados) (2020). Mercados nacionales. Recuperado de <http://www.economia-sniim.gob.mx/Nuevo/Home.aspx?opcion=Consultas/MercadosNacionales/PreciosDeMercado/Agricolas/ConsultaFrutasYHortalizas.aspx?SubOpcion=4> el 20 de octubre de 2020.
- SSY (Secretaría de Salud de Yucatán) (2021). Casos confirmados y defunciones por COVID-19 en Yucatán. Recuperado de <https://www.facebook.com/yucatan.salud/photos/pcb.3790664754349728/3790664287683108/> el 23 de marzo de 2021.
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2021). Porcentajes de comorbilidades por COVID-19 en México. Recuperado de <https://www.arcgis.com/apps/opdashboard/index.html#/73880e59efc14359abfb281d6aafb9f5> el 23 de marzo de 2021.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2019). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019. Hacia entornos alimentarios más saludables que hagan frente a todas las formas de malnutrición. Recuperado de <https://www.unicef.org/lac/informes/panorama-de-la-seguridad-alimentaria-y-nutricional-en-america-latina-y-el-caribe-2019> el 20 de octubre de 2020.

---

# Construyendo gobernanza: apoyos económicos emergentes ante el COVID-19 en Mérida, Yucatán

*Rubén Torres Martínez,<sup>1</sup>*

*José Fernando Gallegos Villegas<sup>2</sup> y Martha A. Ku Uc<sup>3</sup>*

**D**esde al menos hace 40 años, México ha enfrentado constantemente crisis económicas, políticas y sociales. En el sector económico, las causas son múltiples y variadas: la dependencia de la venta de hidrocarburos, la caída de los precios del petróleo, el cumplimiento del pago de deuda externa según los criterios establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), las fugas en los mercados de capitales, el colapso de la tasa de interés, la apertura de la economía nacional al contexto externo, las políticas de ajuste para equilibrar las cuentas con el exterior y el adelgazamiento del Estado orquestado por la privatización, entre otras. Algunas de sus consecuencias son un menor ingreso per cápita, la pérdida del poder adquisitivo, el deterioro en el cambio de moneda (peso-dólar), el aumento del desempleo, un mayor nivel de pobreza y un fuerte desequilibrio socioeconómico. La contracción económica es comúnmente atribuida al Estado, al mal manejo de sus políticas públicas o a la adopción de una escuela económica errónea para la creación de estas.

Periódicamente, México también experimenta crisis sanitarias, que impactan negativamente en lo económico, tales han sido los casos de la epidemia-pandemia de influenza AH1N1 en 2009 y, actualmente, la pandemia de COVID-19. No obstante, el impacto de cada una ha sido muy distinto. Para el caso de la segunda, las medidas de distanciamiento social y

---

<sup>1</sup> Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rubentm@cephcis.unam.mx

<sup>2</sup> Facultad de Estudios Superiores, Unidad Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: fernandogallegosk8@aragon.unam.mx

<sup>3</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: mku12703@gmail.com

las restricciones de movilidad para proteger la salud afectaron significativamente los tres sectores de la actividad económica.

Para observar las acciones en materia de economía y empleo, se conformó un equipo interdisciplinario coordinado por el sociólogo Rubén Torres Martínez y en el cual participaron el economista José Fernando Gallegos Villegas, el licenciado en Desarrollo y Gestión Interculturales Isaías Hau Uribe y Martha Ku Uc, tesista de la misma carrera. Adicionalmente, el ingeniero en Gestión Empresarial Abner Martínez Chiclín fungió en diversas ocasiones como el vínculo con funcionarios de gobierno para establecer los medios de diálogo y entrevistas. A partir de un trabajo en conjunto, y prioritariamente de manera remota, el equipo encontró, sistematizó y dio seguimiento a la información que tanto actores gubernamentales como asociaciones empresariales y sociedad civil presentaron a lo largo de los primeros meses de la pandemia. Los resultados se encuentran disponibles en el sitio oficial del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA) (<http://orga.enesmerida.unam.mx>).

El monitoreo de acciones del modelo de gobernanza que surgió de la interacción entre diferentes actores (gobierno, empresarios y ciudadanos) fue expuesto en 8 infografías, 5 cartografías, 3 foros de difusión (seminarios web), 2 videos, 2 artículos publicados en el diario *La jornada maya*, 1 *podcast* y 8 notas de investigación. De igual manera, se realizó un foro con el regidor del H. Cabildo del Ayuntamiento de Mérida, licenciado Gabriel Alejandro Mena Guillermo; el empresario, consultor y analista Carlos Augusto Mena Baduy, y el académico de la UNAM y del IPN, sociólogo Julián Arellano. Finalmente, el equipo participó en el foro de entrega de resultados y conclusiones del estudio organizado por el ORGA.

La tarea sustancial fue

analizar y crear información sustancial, sobre los procesos a través de los cuales se establecieron los acuerdos entre las cámaras empresariales regionales, emprendedores y 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 (ORGA, 2020a).

Lo anterior, a partir de un estudio de caso. Por otro lado, la observación se centró en el programa Estamos Contigo, del Ayuntamiento de Mérida. Las premisas de investigación fueron:

1. Conocer las dinámicas en la toma de decisiones para la elaboración de programas de apoyo destinados a la economía y el empleo en la ciudad de Mérida mediante el ejercicio de gobernanza.
2. Observar lineamientos, transparencia y resultados de los programas.
3. Considerar eventos que adicionalmente afectaron de manera positiva o negativa la economía yucateca, el empleo de la población y, a su vez, los programas.
4. Analizar los procesos de comprensión de demandas, intereses y necesidades del gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil, así como su participación en estos.

El presente capítulo es resultado de las observaciones realizadas. Su objetivo es mostrar la aplicación y la pertinencia de los procesos de gobernanza encontradas en circunstancias especiales, como es el caso de la pandemia provocada por el coronavirus SARS CoV-2. Las premisas de investigación, junto con las conclusiones efectuadas, permitieron sugerir mejoras en los mecanismos de coordinación de actores para el diseño y la implementación de las políticas públicas referentes a la economía y el empleo. Dichas sugerencias fueron entregadas de manera formal al Ayuntamiento de Mérida.

El texto se divide en cuatro apartados: el primero es de contextualización, por eso se elaboró un análisis político que permitiera diferenciar y contrastar la ideología de los partidos en el gobierno federal y el estatal yucateco; ello impacta en la toma de decisiones y genera políticas públicas discordantes entre los distintos niveles de gobierno. De manera paralela, se revisitaron las principales estadísticas sobre las variables económicas y financieras pre-pandemia con la finalidad de exponer las repercusiones de la crisis en el mercado laboral y el mundo empresarial local.

El segundo apartado es un breve ejercicio comparativo en torno al manejo de la pandemia de influenza causada por el virus H1N1 (2009) y la situación ante la pandemia de COVID-19 (2020). Ello permite observar semejanzas y diferencias en la toma de decisiones para el control de las



enfermedades tanto a nivel federal, México, como a nivel estatal, Yucatán. Se evidencia la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y las repercusiones políticas y económicas que implicaron tales resoluciones. Posteriormente, se muestra la evolución de la pandemia y sus efectos en la economía nacional y local; asimismo, se presentan las respuestas y acciones de gobernanza implementadas para proteger las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Después se mencionan las acciones que repercutieron en Yucatán. El apartado se focaliza en mostrar la coordinación, o falta de ella, entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para proteger el empleo y las mipymes.

El tercer apartado se centra en aterrizar a lo local los ejercicios de gobernanza observados, por ello se concentra en los programas locales. Comienza con la presentación de “Apoyos económicos en Mérida”; posteriormente, se muestran las características, los beneficiarios y el alcance territorial de la ayuda del programa Estamos Contigo para el impulso de la economía. Se continúa con la mención de las acciones de coordinación y colaboración entre el gobierno del estado de Yucatán, el sector empresarial, las organizaciones obreras y el Ayuntamiento de Mérida a través del Acuerdo de Reapertura Económica Segura de Yucatán y el Plan Estatal de Infraestructura para la Creación de Empleos y Apoyo a la Reactivación Económica.

El cuarto apartado corresponde a las reflexiones finales que se desprendieron de las observaciones realizadas. Se destaca el deterioro en las mipymes como eslabones de las cadenas productivas, la toma de decisiones a través de Consejos Consultivos<sup>4</sup> y el contraste entre el casi nulo apoyo del gobierno federal y la coordinación en los gobiernos estatal y municipal para generar ayudas emergentes en los sectores productivos. En este mismo apartado se incluyen las sugerencias para mejorar los mecanismos de coordinación de actores para el diseño y la implementación de las políticas públicas referentes a la economía y el empleo, dirigidas y entregadas al Ayuntamiento de Mérida.

---

<sup>4</sup> Los Consejos de Colaboración Municipal son órganos de consulta conformados por representantes de los distintos grupos sociales, con el objeto de orientar mejor las políticas públicas, abrir espacios de interlocución entre la ciudadanía y el gobierno municipal y conjuntar esfuerzos. Los cargos de sus integrantes tendrán carácter honorario y sus opiniones no obligan a las autoridades, tal como lo establece el artículo 73 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán (Congreso del Estado de Yucatán, 29 de marzo de 2016, pp. 58-59).

## Contexto nacional y estatal previo al COVID-19

En julio de 2018 resultó electo como presidente de México Andrés Manuel López Obrador a la cabeza de una coalición conformada por el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES) (INE, 2018). Esta victoria implicó un cambio en el paradigma político y económico que el gobierno federal mantenía desde al menos 30 años atrás.

Contrario a lo que sucedía a nivel federal, en el estado de Yucatán, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones gubernamentales de 2018 tanto a nivel estatal como municipal en Mérida. Mauricio Vila Dosal tomó la gubernatura de un estado con larga tradición de gobiernos emergidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>5</sup> En la capital, Renán Barrera Concha resultó electo por segunda ocasión para fungir como alcalde.<sup>6</sup> La alcaldía meridana se inclina a ser panista desde 1990, con un único periodo de mandato priista de 2010 a 2012 dirigido por Angélica Araujo Lara.

Todo gobierno emergido de una elección popular busca procurar un mayor índice de crecimiento económico para su población (país, estado, municipio), por lo cual es indispensable dejar de lado disputas políticas que impidan la implementación de acciones en conjunto con la sociedad. En este sentido, la gobernanza tomaría fuerza y relevancia para el manejo de cualquier contingencia o crisis.

Como sucede en cualquier cambio de gestión, los gobernantes tuvieron que enfrentarse a las particularidades de sus administraciones, retos y funciones en las condiciones en que las recibieron al momento de tomar sus cargos. Pero, para fines de este capítulo, solo se refieren algunos de estos aspectos que competen a la capital de Yucatán, y más específicamente, las vinculadas con la gobernanza y la economía.

Un primer punto a destacar es que, en 2018, Mérida fue considerada por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) como la ciudad con mejor calidad de vida del país. Dicho programa realizó una evaluación para incluirla en el Índice Básico de

<sup>5</sup> El estado de Yucatán tuvo un gobierno de extracción panista entre 2001 y 2007 con Patricio Patrón Laviada.

<sup>6</sup> Su primer periodo fue de 2012 a 2015.

las Ciudades Prósperas (CPI),<sup>7</sup> para lo cual solicitó ayuda del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). El estudio destacó su cualidad de ciudad resiliente dada su capacidad de enfrentarse y reponerse de sucesos que afectan su territorio y población (ONU-Habitat, 2018, p. 66).

Para una mejor comprensión del análisis realizado por ONU-Habitat, con las escalas de prosperidad y niveles de intervención utilizados en la medición del CPI, es posible “identificar diferentes niveles de pertinencia de intervención sectorial e intergubernamental, en término de política pública” (ONU-Habitat, 2018, p. 19) (Tabla 1).

**Tabla 1.** Escalas de prosperidad urbana y niveles de intervención.

Resultados CPI	Factores del estado de prosperidad	Nivel de intervención
● 80 - 100	Muy sólidos	Consolidar políticas urbanas ●
● 70 - 79	Sólidos	
● 60 - 69	Moderadamente sólidos	Fortalecer políticas urbanas ●
● 50 - 59	Moderadamente débiles	
● 40 - 49	Débiles	Priorizar políticas urbanas ●
● 0 - 39	Muy débiles	

Fuente: ONU-Habitat (2018, p. 28).

Asimismo, en el análisis del CPI se consideró que el promedio de la dimensión de productividad alcanzó un valor de 62.82 entre sus subdimensiones: crecimiento económico (48.65), aglomeración económica

<sup>7</sup> El Índice Básico de las Ciudades Prósperas forma parte de la Iniciativa de las Ciudades Prósperas, y ha sido diseñado íntegramente por la ONU-Habitat. Es una herramienta de medición que permite identificar oportunidades y desafíos en las ciudades para apoyar la toma de decisiones de política pública en diferentes ámbitos de gobierno. Además, la evidencia que brinda el índice apoya la priorización de proyectos, promueve la rendición de cuentas y contribuye al monitoreo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. El CPI es una metodología que tiene una doble función: es una plataforma de comparación global a través de la cual las ciudades pueden valorar su situación al comparar su índice con los resultados de otras urbes del mundo y, al mismo tiempo, es una herramienta estratégica de toma de decisión en política pública local; promueve un modelo de urbanización sostenible que es universal y tiene en cuenta las necesidades y particularidades contextuales de cada ciudad (ONU-Habitat, 2018, p. 27).

(64.51) y empleo (75.31), lo cual mostraba que Mérida, para entonces, poseía “factores productivos de la economía municipal moderadamente sólidos y significaba un impacto relativamente positivo en la prosperidad urbana” (ONU-Habitat, 2018, p. 41) (Tabla 2).

**Tabla 2.** Síntesis de resultados por dimensión y subdimensión: índice de productividad.

ID		Municipio	Aglomeración urbana
<b>o1</b>	<b>PRODUCTIVIDAD</b>	<b>Mérida 62.82</b>	<b>Mérida 59.09</b>
o101	CRECIMIENTO ECONÓMICO	48.65 ●	48.90 ●
	Producto urbano per cápita	46.07 ●	44.15 ●
	Relación de dependencia de la tercera edad	51.22 ●	53.65 ●
o102	AGLOMERACIÓN ECONÓMICA	64.51 ●	62.82 ●
	Densidad económica	64.51 ●	62.82 ●
o103	EMPLEO	75.31 ●	75.73 ●
	Tasa de empleo	90.99 ●	91.36 ●
	Relación empleo-población	59.63 ●	60.11 ●

Fuente: ONU-Habitat (2018, p. 41).

En el CPI también se sugirió la necesidad de atender en prioridad políticas urbanas en lo relacionado con la dimensión de gobernanza, que promedió 32.96 en sus subdimensiones: participación y rendición de cuentas (54.83), capacidad institucional y finanzas municipales (44.05) y gobernanza de la urbanización (0.00) (Tabla 3). En la gobernanza de la urbanización para Mérida, se señaló que el

tipo de crecimiento es ineficaz, inequitativo y financieramente insostenible. Genera estructuras urbanas discontinuas y con alto grado de fragmentación, en el predominio de gran número de espacios urbanos vacíos, baja densidad residencial, alteraciones ecológicas y altos costos sociales relacionados con la movilidad urbana (ONU-Habitat, 2018, p. 79).

**Tabla 3.** Síntesis de resultados por dimensión y subdimensión: índice de gobernanza y legislación urbana.

ID		Municipio	Aglomeración urbana
<b>o6</b>	<b>GOBERNANZA Y LEGISLACIÓN URBANA</b>	<b>Mérida 32.96</b>	<b>Mérida 32.84</b>
o6o1	PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	54.83 ●	55.44 ●
	Participación electoral	54.83 ●	55.44 ●
o6o2	CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y FINANZAS MUNICIPALES	44.05 ●	43.07 ●
	Recaudación de ingresos propios	22.96 ●	19.92 ●
	Deuda subnacional	9.78 ●	9.41 ●
	Eficiencia del gasto local	100.00 ●	99.86 ●
o6o3	GOBERNANZA DE LA URBANIZACIÓN	0.00 ●	0.00 ●
	Eficiencia en el uso del suelo	0.00 ●	0.00 ●

Fuente: ONU-Habitat (2018, p. 76).

Si se observa el ámbito internacional, en el Índice de Competitividad Internacional (ICI) (Imco, 2020), se destacó que México se posicionó en el lugar 34 de 43 países, lo que mostró su falta de desarrollo en diversos ámbitos, incluido el mercado laboral. Así, el panorama nacional parecía desalentador, puesto que, en los dos primeros años del actual gobierno, variables fundamentales como la tasa de crecimiento del producto, la generación de empleos formales y el consumo de las familias estaban desacelerándose debido a la falta de inversión productiva, propiciada por la toma de decisiones en el gobierno federal.<sup>8</sup>

En 2020, la inversión cayó (-)18.3% respecto a 2019, fue la segunda caída anual, después de que en 2019 disminuyera (-4.6%). La inversión ha mostrado caídas anuales durante 9 trimestres consecutivos (del 4° trimestre 2018 al 4° trimestre 2020) (México, ¿cómo vamos?, 2021).

<sup>8</sup> Algunos de los sucesos que han mermado la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros durante octubre de 2018 y febrero de 2021 son la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), la controversia de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con empresas de gasoductos y de energías renovables, la cancelación de planta cervecera en Mexicali, la construcción a cargo del Ejército Mexicano de la refinería de petróleo en Dos Bocas, Tabasco, y la iniciativa de reforma del sistema eléctrico nacional.

En Yucatán se presentaban mejores condiciones económicas y, sobre todo, cifras positivas para los datos sobre actividades laborales. Según los resultados de los Censos Económicos de 2019 (Inegi, 16 de julio de 2020), para ese año, en el estado existían 142 977 establecimientos comerciales, de los cuales, 40.1% correspondía a negocios familiares, y 59.9%, a negocios informales. A su vez, estos contaban con 727 597 personas laboralmente activas, de las cuales 78% se desempeñaba en negocios formales, y 21.5%, en establecimientos informales.

En lo que respecta a la variación porcentual acumulada de la actividad económica por entidad federativa, Yucatán se posicionó en el sexto lugar (Seplan, 2020b), luego de Tlaxcala, Colima, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, lo cual indicó que mejoró su PIB estatal, comparado con el año 2018; asimismo, se mencionó que entre las principales actividades económicas en el estado destacaban los sectores agropecuario y manufacturero, y los subsectores de la construcción y turístico (Figura 1).

### SITUACIÓN ECONÓMICA ANTES DEL COVID-19 EN YUCATÁN

Los resultados de la variación porcentual anual del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE) del INEGI, muestran que Yucatán, obtuvo un **incremento de 1.4% en 2019**, situándose en el sexto lugar entre las entidades con mayor crecimiento. Esto significó una mejora con respecto a 2018, cuando ocupó el octavo lugar. Este crecimiento económico de Yucatán, se explica por una variación positiva en las tres actividades económicas en su conjunto:

**Las actividades primarias** presentaron un crecimiento de **1.3%**, por lo que la entidad se ubicó en el lugar 21 con mayor crecimiento.



**Las actividades secundarias** registraron un incremento de **2%**, por lo que Yucatán se ubicó en la 9ª posición con mayor crecimiento.



**Las actividades terciarias** registraron un incremento de **1.5%**, por lo que la entidad se ubicó en la 4ª posición con mayor crecimiento.



Figura 1. COVID-19 y economía en Yucatán: turismo, manufactura y comercio, subsectores más afectados. Fuente: ORGA (2020d).

Del total de establecimientos en el estado, 95.1% son tamaño micro, que son los que registran de 0 a 10 personas ocupadas; 4.7% son pequeñas y medianas empresas (mipymes), que tienen de 11 a 250 trabajadores laborando en su establecimiento, y 0.1% son grandes, los cuales cuentan con una planta de más de 251 personas. Hasta este punto, es importante enfatizar que los establecimientos mipymes presentan un mayor porcentaje de personas ocupadas con educación superior, representado por 24.9%, mientras que, en las micro, 56.6% de su personal cuenta con educación básica. En cuanto a la edad laboral, los establecimientos grandes tienen empleados con tendencia generacional marcada de 21 a 30 años, 40.8% del total. Previo a la llegada del COVID-19, las cifras proyectaban un camino bastante alen-

tador en Yucatán respecto a la economía, pues había un gran impulso para que se mostrara como una entidad en pleno desarrollo.

A finales de 2019, un tema muy discutido fue la asignación de recursos fiscales del gobierno de México. En el caso que nos ocupa, la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Yucatán informó en su Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 lo siguiente:

Las participaciones federales<sup>9</sup> del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 ascienden a 15 093.1 MDP, lo que significa un aumento de 1.9% en términos nominales y una reducción de -1.1% en términos reales respecto a 2019. De acuerdo con el Centro de Estudios de la Cámara de Diputados, Yucatán es de los estados con menor crecimiento en este rubro (lugar 22) (Seplan, 2020a, p. 54).

El Ayuntamiento de Mérida, a través de su Dirección de Finanzas y Tesorería, presentó el formato de Proyecto del Presupuesto de Egresos Armonizado para el Ejercicio Fiscal 2020, con un total de 3 585 162 826 pesos, conformado por las participaciones federales y los ingresos generados de manera local a través de la recaudación fiscal, lo que evidenció el desacuerdo tanto del estado como del municipio por la asignación de estos fondos, la cual provenía del gobierno federal, bajo el argumento de insuficiencia para atender los proyectos programados en beneficio ciudadano.

Esto hizo patente, de cierta manera, que los mandatarios procedentes de diferentes partidos políticos no simpatizaban y su alejamiento no favorecía los ejercicios de gobernanza. Otros motivos que desencadenaron este ambiente fueron las diferencias en las posturas políticas, las líneas de trabajo y la poca convergencia entre planes de desarrollo. Por ejemplo, por un lado, existía la política de austeridad<sup>10</sup> a nivel nacional

---

<sup>9</sup> “En otras palabras, las participaciones federales son recursos que los Estados y Municipios ejercen libremente, mientras que las aportaciones federales son recursos etiquetados o condicionados, porque la Federación determina en qué se deben gastar” (Cámara de Diputados, 2020).

<sup>10</sup> En el DOF del 19 de noviembre de 2019 se señala: “DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Más tarde, en el DOF del 23 de abril de 2020 se ratifica esta política mediante el “DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. A su vez, se proporciona más detalle de la función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la disposición de recursos a los estados.

y, paralelamente, en el estado se apostaba por la solicitud de créditos, la deuda estatal y la incentivación de la inversión empresarial. Cabe mencionar que ambos fundamentos políticos tenían pros y contras. Con el primero se sugería que habría mejor rendimiento de cuentas, aunque con muchas limitantes; el segundo dejaba en manos de un crédito el desarrollo a corto plazo que condicionaba una deuda extensa a futuro. Al final, con cualquiera de las dos opciones existía la posibilidad de poner en riesgo la estabilidad económica.

Para 2020 se anunciaban proyectos económicos que ayudarían al país, al estado y al municipio, en los que sobresalía la actividad turística. No obstante, entre el primer y el segundo trimestre del año, la aparición del COVID-19 dio un giro inesperado a todo. Durante este periodo se pudo observar que las políticas públicas, acciones y decisiones gubernamentales carecían, hasta cierto grado, de una preparación para llevar a cabo el ejercicio de gobernanza.

Gobernanza se entiende como una nueva relación Estado-sociedad, como una guía de interacción entre actores interdependientes, una forma de gobernar más cooperativa por la cual las instituciones y actores públicos y no públicos, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Ramírez, 2011, p. 127).

Es relevante mencionar que la presencia de gobernanza surgió como un concepto postcrisis<sup>11</sup> financiera y política (Aguilar, 2006). Es por ello que nos parece fundamental entenderlo como proceso que responde a cualquier crisis económica, pues, pese a alguna contingencia, es casi imposible parar toda actividad económica sin tener previstas las opciones para encarar las dificultades que surjan.

Otra de las cuestiones que sugiere Luis Aguilar (2006) es que la gobernanza es un concepto bifronte que, por un lado, mira al pasado y, por otro, proyecta a futuro con un modelo de gobernar configurado a un nuevo contexto. En este sentido, es pertinente entender lo que sucedió

---

<sup>11</sup> Aguilar efectúa su trabajo a partir de los acontecimientos suscitados desde la mitad del siglo XX, panorama que llevó a desarrollar el concepto de gobernanza. Señala que la crisis se tomaría como “una categoría intelectual principal para describir, explicar y superar el agotamiento de la política y la economía industrial con su cauda de males personales y sociales” (2006, p. 44).



con la aparición de la influenza H1N1 en México, y la crisis sanitaria y económica que representó, para así comprender el nuevo contexto en que tuvo lugar el COVID-19. Para esto, se utilizó el modelo analítico presentado en el capítulo de Cristina Puga, el cual aparece en este volumen: “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales”, cuya estrategia metodológica en recolección se basó en:

1. Informantes que, desde su experiencia y percepción, refirieron cómo se dio la planeación y comunicación entre gobierno y mipymes. Se acudió a empresarios, comerciantes y representantes de grupos empresariales organizados de manera previa a la pandemia o a partir del confinamiento. Asimismo, se estableció la comunicación con regidores del Ayuntamiento de Mérida y con académicos de otros centros de investigación. Se trabajó únicamente con quienes expresaron su disposición para colaborar en esta investigación con entrevistas semiestructuradas vía remota.
2. Información de otros espacios de investigación que permitió ver la participación de algunas mipymes en el municipio, tales como UADY Mipyme y México, ¿cómo vamos?, y datos estadísticos del Inegi, entre otros.
3. Consulta de páginas web de los gobiernos, en especial, los de Mérida y Yucatán.
4. Seguimiento de noticias sobre los acuerdos firmados por el gobierno del estado y la creación de los programas promovidos por el Ayuntamiento de Mérida, el gobierno de Yucatán y el gobierno federal.

Con base en lo recaudado, es posible señalar los siguientes resultados:

**Tabla 4.** Resultados de observación de acuerdo con el modelo analítico de gobernanza.

Característica del modelo analítico de gobernanza	Resultados de la metodología de observación	Áreas de oportunidad detectadas
Horizontalidad	<p>La participación de las cámaras y organizaciones que se desempeñaban en el ámbito de las mipymes logró, en cierta medida, incidencia en las decisiones para la reactivación de la actividad comercial, luego de que el sector se detuvo en tiempos de confinamiento. Una de las acciones en que se observó esta característica fue la firma del Plan Estatal de Infraestructura para la Creación de Empleos y Apoyo a la Reactivación Económica.</p>	<p>Son de provecho los espacios de diálogo entre las mipymes, el gobierno y la opinión pública, de tal manera que no solo resuena la voz de los grupos empresariales, sino de la comunidad y la población en su conjunto.</p>
Tolerancia	<p>El municipio de Mérida se destacó, de entre los 106 municipios de que consta el estado, por generar programas de apoyo económico emergente durante el COVID-19. A la par, el gobierno estatal elaboró sus programas de estímulos, lo que permitió abrir un abanico más grande de posibilidades de financiamiento y estímulo, tanto para empresas y pequeños locatarios como para la población en general. En este sentido, ambos gobiernos, al trabajar en sus diferentes ámbitos, guardaron el reconocimiento a la pluralidad y el respeto a sus opiniones.</p>	<p>La diferencia partidaria no debe ser impedimento para la colaboración en procesos de gobernanza.</p>

Inclusividad	<p>Como ya se refirió, durante el periodo de construcción del estudio, en el proceso de entrevistas, diferentes voces informaron cómo se vivía el proceso de gobernanza en el periodo más crítico de confinamiento.</p> <p>En los programas se tuvo en cuenta a la población mayahablante y los habitantes de las comisarias de Mérida.</p>	<p>No se logró obtener la opinión de los empleados, ni de los comerciantes del Centro Histórico de Mérida, que en su momento fueron los más afectados por el cese de actividades, pero consideramos que, en la planeación de reactivación, los factores de afectación para ellos en términos de un retorno laboral, se dejaron en segundo término.</p> <p>Es conveniente explorar cuáles son los mecanismos para conocer la opinión y las problemáticas de los involucrados, así como los medios en que la población puede recibir este tipo de información, pues la manera para solicitar los apoyos y ver los resultados fue a través de la página web oficial. Esto evidenció que personas sin el servicio de internet no contaban con oportunidad de acceder a esta convocatoria.</p>
Confianza	<p>El Ayuntamiento de Mérida presentó los lineamientos en los programas y los posibles beneficiarios de sus programas de apoyo económico, los cuales fueron publicados en la página oficial del municipio.</p>	<p>Las reglas de operación fueron claras en cada uno de los programas; sin embargo, no hubo un ligamiento o coordinación entre estos apoyos otorgados por los gobiernos (municipal, estatal y federal), pensando en mecanismos para que lograran un alcance mayor. Es decir, si no se aplica a uno, puede postularse a otro.</p>
Transparencia	<p>El alcance y los resultados de los programas fueron publicados en la página oficial del municipio; el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) fue el encargado de monitorear y difundir en dicho sitio web el seguimiento de los beneficiarios, así como el monto asignado a su respectivo programa y los gastos extraordinarios en que incurrió el municipio. Esto dejó entrever que también la ciudadanía podía ser participe en estos procesos.</p>	<p>Es necesario mantener actualizados estos datos donde se pueda comprender el uso presupuestario, el proceso para obtenerlo y el alcance.</p>

Objetivos relacionados con el avance democrático	El bienestar social en tiempos de crisis sanitaria fue el principal propósito del gobierno y, a través de los protocolos para retomar labores, se abrió camino al movimiento económico del estado.	Mejorar la infraestructura y los servicios, así como prestar la atención necesaria a las demandas ciudadanas y la participación de la población, impulsaría el desarrollo económico del estado.
Búsqueda de acuerdos	Los gobiernos federal, estatal y municipal no encontraron un punto de acuerdo inicialmente, y esto, en gran medida, fue atribuido a un conflicto partidario. En el caso de los gobiernos de Mérida y Yucatán, lograron una mayor incidencia de sus programas y planes, dado que pudieron compaginar sus presupuestos para las mismas ideas a llevar a cabo.	Las reuniones deben mantener continuidad y periodicidad para que no se deje todo en un acuerdo firmado. La comunicación podrá seguir a través del apoyo de herramientas digitales y otros métodos porque, luego de atravesar el confinamiento, quedó la experiencia de que no existe excusa para la búsqueda de acuerdos si hay disposición y cooperación.
Autonomía	Los gobiernos de Yucatán y de Mérida puntualizaron las decisiones en los procesos que enfrentaba la población local, sin dejarse intimidar por las decisiones de instituciones federales. Asimismo, las mismas empresas explotaron su creatividad para la supervivencia en momentos críticos en los que casi pierden todo.	La innovación y creatividad de la población se visibilizó con mayor ímpetu ante la incertidumbre que todos pasamos después de la declaración de pandemia. La posibilidad de fortalecer la producción y el consumo local permitirá tener un mejor rendimiento económico.

Fuente: elaboración propia con base en ORGA (2020a).

En la Figura 2 se puede observar que, para el equipo, la búsqueda de acuerdos, la autonomía interna y la transparencia fueron las características que más destacaron para lograr la gobernanza en este periodo.

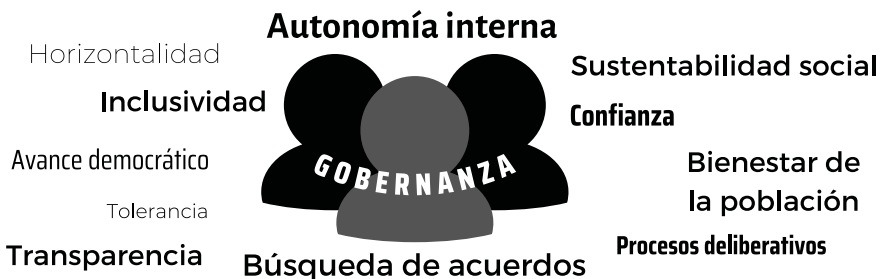


Figura 2. Nube de palabras con las características de la gobernanza. Fuente: elaboración propia con base en el modelo utilizado en el equipo de economía del ORGA (Puga, 2019).

## COVID 19: crisis sanitaria e impactos económicos

Hablar sobre las consecuencias económicas derivadas de crisis sanitarias en México, remite a la experiencia de 2009, cuando el 11 de marzo de ese año se generó la declaratoria de alerta pandémica por gripe del virus de influenza de tipo A, de la cepa H1N1. En México,

hasta el 9 de julio de 2009 se habían confirmado 12 645 casos [...] El mayor porcentaje de casos se presentó en el grupo de 10 a 19 años con 33.9% del total, seguido del grupo de 0 a 9 años con 27.9% (Fajardo-Dolci *et al.*, 2009, p. 363).

El H1N1 era un nuevo virus para la especie humana, de acelerada propagación y con afección principalmente en la población más joven. Las acciones para atender esta contingencia sanitaria que los gobiernos de Yucatán y de Mérida implementaron fueron casi imperceptibles. Un reporte presentado por la UADY señaló:

los casos positivos en Yucatán estaban distribuidos en 76% de los municipios (81 de 106); sin embargo, los municipios que reportaron el 83% del total de las cifras de casos en el periodo entre abril y noviembre de 2009 fueron: Mérida, con 4732 y Valladolid con 289 (Ayora-Talavera *et al.*, 2012, p. 43).

Aunque no existe un número exacto de personas fallecidas y afectadas, puesto que hasta la fecha el virus aún ocasiona la enfermedad, se considera gradualmente menor la tasa de mortalidad, a diferencia de las muertes derivadas de complicaciones por el COVID-19.

Otro punto a destacar es que

debido a la reducción en las medidas de confinamiento social y las restricciones a la movilidad, existen datos que confirman los efectos sobre la economía en 2009, el ingreso per cápita cayó en -8.0%, con una inflación de 3.6 % y una tasa de desempleo de 5.45%” (Camberos y Bracamontes, 2015).

Lo anterior causó una fuerte caída en los ingresos de las familias y en los dividendos de las empresas, lo que provocó la contracción de

variables agregadas como el consumo interno, la inversión productiva, el gasto de gobierno y las exportaciones netas, motores generadores del crecimiento económico.

En su medición de la pobreza, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) registró entre 2008 y 2010 un incremento de la población carente de acceso a la alimentación, derivado de la crisis sanitaria de 2009. La población en condiciones de pobreza en el país pasó de 48.8 a 52.0 millones de personas entre 2008 y 2010, es decir, un incremento de 44.5% a 46.2% (Coneval, 2010).

El COVID-19, en comparación con lo sucedido con la influenza H1N1, se presentó en un contexto completamente diferente, pues inicialmente las alertas internacionales tuvieron limitantes. Medios de comunicación<sup>12</sup> y mandatarios mundiales responsabilizaron al país que detectó los primeros casos de pacientes sintomáticos de la enfermedad en 2019.<sup>13</sup> De igual forma, se sugirió la idea de que, en gran parte, la propagación a mayor escala y a gran velocidad fue debida a la protección de intereses financieros. La Organización Mundial de la Salud (OMS) emitió el 12 de enero de 2020 el siguiente comunicado:

El brote se originó por exposiciones en un mercado de pescados y mariscos de la ciudad de Wuhan. Este mercado se cerró el 1 de enero de 2020 y, por el momento, no se ha registrado ningún caso de infección entre el personal sanitario y no hay pruebas claras de que el virus se contagie entre personas. Las autoridades chinas continúan intensificando la vigilancia, aplicando medidas de seguimiento y ampliando los estudios epidemiológicos. [...]

Se han confirmado 41 casos, uno de ellos mortal, si bien el paciente fallecido ya presentaba enfermedades graves previamente a la infección.

El grupo de casos fue notificado inicialmente el 31 de diciembre de 2019, fecha en que se informó a la Oficina de la OMS en China. Las autoridades chinas encontraron un nuevo tipo de coronavirus, que fue aislado el 7 de enero de 2020. Se realizaron pruebas analíticas

<sup>12</sup> Véase Paton (1 de diciembre de 2020).

<sup>13</sup> Se recomienda la revisión de Ayala y Lemus-Delgado (2020).

a todos los casos sospechosos encontrados como resultado de la búsqueda activa de casos y las investigaciones retrospectivas efectuadas. Se ha descartado que la causa de los síntomas sean otros patógenos de las vías respiratorias, como los virus de la gripe, los adenovirus que causan la gripe aviar y los coronavirus que ocasionan el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SARS). [...]

Los signos y síntomas clínicos notificados son principalmente fiebre y, en algunos casos, disnea e infiltrados neumónicos invasivos en ambos pulmones observables en las radiografías de tórax. Las autoridades nacionales han informado que se ha aislado a los pacientes, que están siendo tratados en centros médicos de Wuhan. [...] De acuerdo con la información emitida por las autoridades, no hay pruebas claras de que el virus se contagie fácilmente entre personas. Por el momento, no se ha informado de ningún caso de infección por este nuevo coronavirus en lugares distintos de Wuhan. [...] La OMS no recomienda adoptar ninguna medida de salud específica para las personas que viajen, si bien se les aconseja que acudan a un centro de salud y que expliquen a su médico el trayecto que han realizado en el caso de que presenten síntomas respiratorios durante o después del viaje. Las orientaciones relativas a los viajes se han actualizado. A la luz de la información disponible en relación con este evento, la OMS desaconseja aplicar restricciones a los viajes a China o al comercio con este país (OMS, 2020).

Sobra decir que la globalización de 2009 no era la misma que la que correspondía con la dinámica vivida una década más tarde. Además, los gobiernos no encontraron consenso y acuerdos en sus sociedades para generar mecanismos de gobernabilidad y control sanitario para evitar un colapso económico mundial.

México optó por la política de mitigación, en palabras del Dr. Hugo López Gatell, subsecretario de la Secretaría de Salud. De enero a febrero de 2020, a través de la plataforma del gobierno federal, rindió informes técnicos diarios, avisos preventivos de viajes a China y avisos epidemiológicos. Así, “el primer caso de COVID-19 se detectó en México el 27 de febrero de 2020” (Suárez *et al.*, 2020).

El 11 de marzo de 2020, la OMS emitió la declaratoria de pandemia por el virus SARS CoV-2, causante de la enfermedad de COVID-19. En automático se rompió la dinámica de crecimiento que se presentaba en la economía yucateca, la cual, entre otras variables, se debía al incremento del turismo que el estado recibía. Además de la suspensión de clases, el gobierno federal propuso una suspensión temporal de actividades no esenciales, medida que acató el gobierno de Yucatán por seguimiento del decreto estipulado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2020 (DOF, 31 de marzo de 2020). Se cerraron laboralmente establecimientos, comercios y negocios que no estaban considerados dentro de la lista emitida por el gobierno federal.<sup>14</sup>

Para “el 30 de abril, 64 días después de este primer diagnóstico, el número de pacientes aumentó exponencialmente, alcanzando un total

<sup>14</sup> Para efectos explicativos y destacar la afectación económica, a continuación se presenta la lista emitida por el DOF, en donde se indican las actividades que se señalaron como esenciales: “ARTÍCULO PRIMERO.- [...]”

II. Solamente podrán continuar en funcionamiento las siguientes actividades, consideradas esenciales:

a) Las que son directamente necesarias para atender la emergencia sanitaria, como son las actividades laborales de la rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el Sistema Nacional de Salud. También los que participan en su abasto, servicios y proveeduría, entre las que destacan el sector farmacéutico, tanto en su producción como en su distribución (farmacias); la manufactura de insumos, equipamiento médico y tecnologías para la atención de la salud; los involucrados en la disposición adecuada de los residuos peligrosos biológicos-infecciosos (RPBI), así como la limpieza y sanitización de las unidades médicas en los diferentes niveles de atención;

b) Las involucradas en la seguridad pública y la protección ciudadana; en la defensa de la integridad y la soberanía nacionales; la procuración e impartición de justicia; así como la actividad legislativa en los niveles federal y estatal;

c) Las de los sectores fundamentales de la economía: financieros, el de recaudación tributaria, distribución y venta de energéticos, gasolineras y gas, generación y distribución de agua potable, industria de alimentos y bebidas no alcohólicas, mercados de alimentos, supermercados, tiendas de autoservicio, abarrotes y venta de alimentos preparados; servicios de transporte de pasajeros y de carga; producción agrícola, pesquera y pecuaria, agroindustria, industria química, productos de limpieza; ferreterías, servicios de mensajería, guardias en labores de seguridad privada; guarderías y estancias infantiles, asilos y estancias para personas adultas mayores, refugios y centros de atención a mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos; telecomunicaciones y medios de información; servicios privados de emergencia, servicios funerarios y de inhumación, servicios de almacenamiento y cadena de frío de insumos esenciales; logística (aeropuertos, puertos y ferrocarriles), así como actividades cuya suspensión pueda tener efectos irreversibles para su continuación;

d) Las relacionadas directamente con la operación de los programas sociales del gobierno, y

e) Las necesarias para la conservación, mantenimiento y reparación de la infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables; a saber: agua potable, energía eléctrica, gas, petróleo, gasolina, turbosina, saneamiento básico, transporte público, infraestructura hospitalaria y médica, entre otros más que pudieran listarse en esta categoría” (DOF, 31 de marzo de 2020).



de 19 224 casos confirmados y 1.859 (9.67%) fallecidos” (Suárez *et al.*, 2020). Según las cifras del COVID-19. Tablero México-Conacyt-Centro-Geo-GeoInt-Data Lab, tres meses después de la declaratoria de pandemia (9 de junio de 2020), en México se registró un acumulado de confirmados de 164 679 a nivel nacional y 2 476 en Yucatán.

Lo anterior se reflejó en la economía, que a nivel nacional presentó un crecimiento en el primer trimestre de 2020 de -0.4%; para el segundo trimestre se llegó a -17.3%, la tasa más baja desde que se tienen registros para contabilizar el Producto Interno Bruto (PIB). En este mismo periodo, para el estado de Yucatán, la caída fue igual de pronunciada, que llegó al pico mínimo de -18.6%, lo cual mostró la fragilidad y dependencia de la economía estatal ante los acontecimientos nacionales (Inegi, 2021) (Figura 3).

A nivel nacional, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) informó acerca de la pérdida de (-)1 117 584 asegurados entre marzo y julio de 2020, lo que implica una caída de -5.52% mensual acumulada. En Yucatán, las cifras en ese mismo periodo fueron de (-)24 223 asegurados menos, con una variación mensual acumulada de -6.42% (Figura 4).

A partir de este momento, fue posible observar tintes de gobernanza cuando la ciudadanía, y en especial las empresas (mipymes), externalizaron sus demandas ante las afectaciones económicas derivadas de las medidas de restricción para combatir el alza de casos de COVID-19. El gobierno buscó ampliar espacios de participación por medios digitales a falta de otros mecanismos.

La gobernanza es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos (Aguilar, 2006, p. 70).

Los gobiernos tuvieron que tomar acción en varios aspectos, sin dejar de lado la economía, que estaba en desplome. El gobierno de Yucatán decidió emitir una Declaratoria de Emergencia a través del Decreto 195/2020, publicado el 26 de marzo en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de

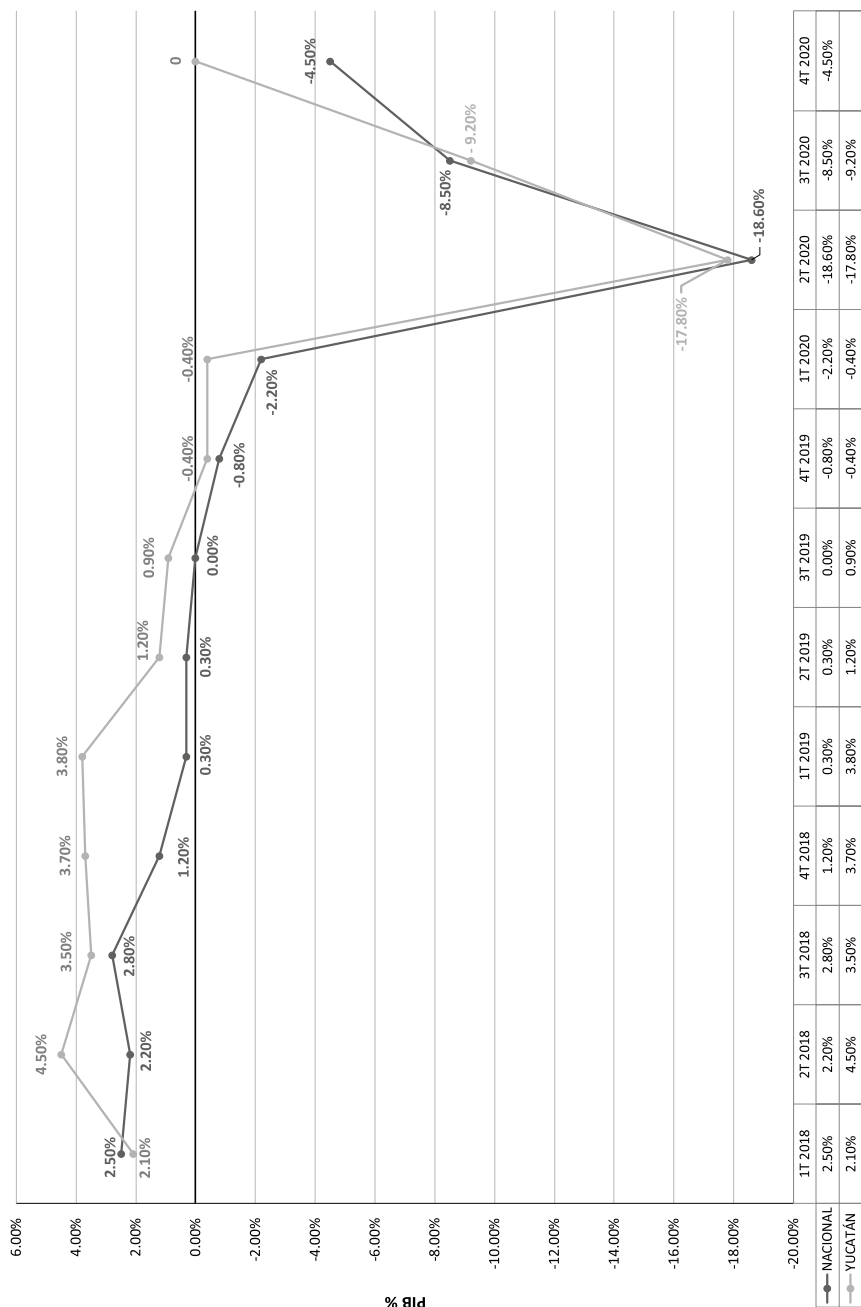
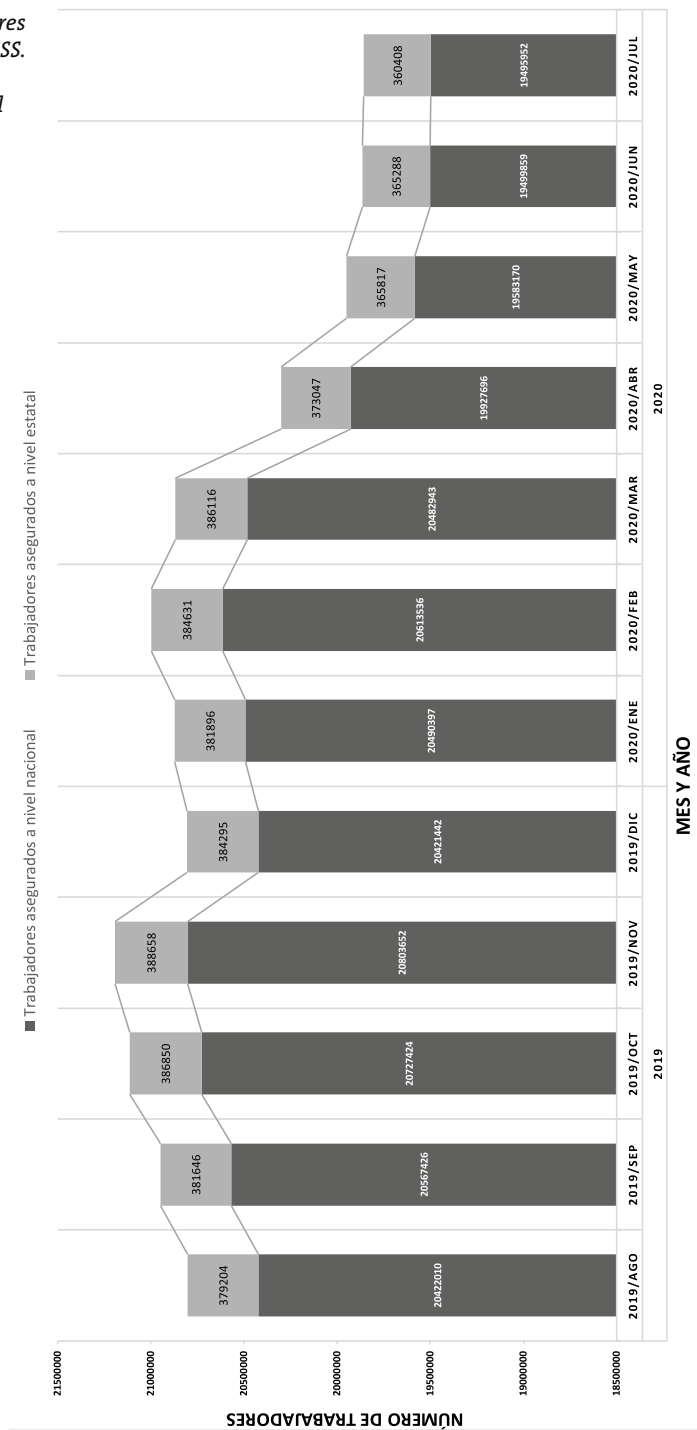


Figura 3. Tasa de crecimiento anual del PIB 2018-2020.

Fuente: elaboración propia con datos del Inegi (2021) (PIB, estimación oportuna del PIB y el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal [ITAE]).

Nota: serie ajustada por estacionalidad a precios constantes, 2013.

**Figura 4. Trabajadores asegurados en el IMSS.**  
 Fuente: elaboración propia con datos del IMSS (2020).



Yucatán, con motivo del alto riesgo generado por la pandemia de COVID-19 en el estado. Se justificó el uso de

recursos extraordinarios para tratar de contener el avance de la pandemia, aplanar la curva de contagio y realizar de esta forma acciones preventivas que mitiguen las consecuencias de este padecimiento en épocas críticas y evitar el colapso de los servicios de salud (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 26 de marzo de 2020, pp. 4-5).

A principios de abril, el gobernador Mauricio Vila presentó ante el Congreso del Estado la iniciativa del Plan de Apoyo e Incentivos Económicos para las Familias y Empresas de Yucatán, que fue aprobado como Plan para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud del Gobierno del Estado, para ayudar a salir adelante a personas, familias y empresas afectadas por la contingencia, anunciado en el Decreto 200/2020 del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (3 de abril de 2020).

De manera paralela, el Ayuntamiento de Mérida, por conducto de la Dirección de Desarrollo Económico y Turismo, realizó un ejercicio de gestión y administración pública con el objetivo de “proteger la cultura, el empleo y la economía de la capital”. Se planteó el Programa de Apoyos Emergentes, y el 23 de abril se creó Estamos Contigo. Dicho programa tenía el propósito de atender las demandas de la población ante el primer confinamiento a causa de la pandemia generada por el virus SARS CoV-19.

El 24 de abril, el H. Cabildo del Ayuntamiento de Mérida, en sesión extraordinaria, aprobó ingresar la solicitud de financiamiento de hasta 400 000 000 de pesos, “destinado para inversiones públicas productivas que se encuentren alineadas con los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo vigente, lo anterior con el objeto de atenuar los efectos en la economía por la pandemia COVID-19” (Ayuntamiento de Mérida, 2020a). Debido a la política de austeridad del gobierno federal, este financiamiento fue rechazado por el Congreso local. Sin embargo, continuó la idea de poner en marcha el programa de apoyos promovido por la alcaldía de Mérida; se realizaron ajustes a gastos y presupuestos para el resto de 2020.

## Apoyos económicos en Mérida

Como se mencionó en el apartado anterior, el Ayuntamiento de Mérida tomó la iniciativa de atender las primeras afectaciones económicas a causa de la cuarentena y la suspensión temporal de actividades laborales. Gabriel Alejandro Mena Guillermo, regidor del Ayuntamiento de Mérida, señaló en una entrevista la manera en que los gobiernos de Mérida y de Yucatán tuvieron que tomar acción desde el inicio de la pandemia:

El 13 de marzo salió el alcalde a decir que ya teníamos el primer contagio en la ciudad. Inmediatamente, el 15 de marzo se cierran los puertos por el gobernador y empezamos a tomar medidas aceleradas en una situación inédita que nadie esperaba que llegáramos a ese punto. Tanto el alcalde como el gobernador tuvieron que reunirse con sus directores. Empezaron a promover las reuniones con los Consejos de Participación, con los Consejos Consultivos (Mena, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

Esta medida fue publicada de manera oficial y digital a través de la página Apoyos Emergentes (<https://apoyos.merida.gob.mx/>) del Ayuntamiento de Mérida, en la que se mostraban las características de los programas. Según el sector y la modalidad, se otorgaron estímulos en efectivo, créditos a micro y pequeñas empresas a tasa cero y exención de pagos de entre 50% y 100% en servicios e impuestos. En la página del Ayuntamiento se encuentra el apartado correspondiente a la herramienta Cimtra (Ciudadanos por Municipios Transparentes)-COVID-19, cuyo espacio fue de utilidad porque apoyó la transparencia en el desarrollo, ya que mostró a detalle los presupuestos, los gastos y la lista de beneficiarios de los diferentes programas.

El programa Estamos Contigo, en términos de economía y empleo, incluía como base: 1. Programas de Apoyo, y 2. Estímulos a la Economía. Estos se dividieron en: a) Impulsando la Economía; b) Programa Preservación Cultural y Artística; c) Cuidado del Hogar y la Población, y d) Respaldo al Contribuyente. A continuación, se presenta el diagrama con las subdivisiones.

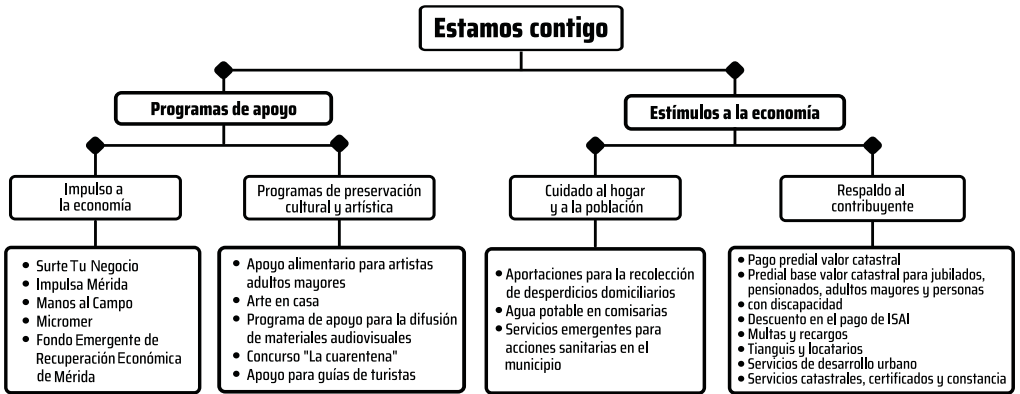


Figura 5. Relación de programas de apoyos económicos del Ayuntamiento de Mérida publicados en Cimtra-COVID-19. Fuente: elaboración propia con base en Ayuntamiento de Mérida (2020c).

Con estos programas, el gobierno meridano se propuso dar resultados a mediano plazo y evitar que decayera la economía afectada por los periodos de cuarentena.

### Programas de apoyo emergentes

Se dio seguimiento a seis de los apoyos emergentes en la capital del estado, con el objetivo de observar si las relaciones de confianza para generar inversiones entre empresarios y gobierno continuaban estables. Las ayudas observadas fueron Surte Tu Negocio, Impulsa Mérida, Manos al Campo, Micromer, Fondo Emergente de Recuperación Económica de Mérida (FEREM) y Mérida Me Activa.

A continuación, se enuncian los alcances y resultados que fue posible recabar de abril a octubre de 2020.

**Surte Tu Negocio.** Dirigido al autoempleo, a emprender pequeños negocios y adquirir materiales, equipo e insumos (ej. máquinas de coser; triciclos; kits de repostería, cocina, albañilería, jardinería, mecánica, carpintería, plomería, papelería, para electricista y estilista, etcétera). Entre junio y octubre de 2020 se acumularon 2 145 713 pesos que beneficiaron a 427 personas.

**Impulsa Mérida.** Se otorgaron créditos de hasta 20 000 pesos dirigidos a negocios con giros comerciales, prestadores de servicios y micro-negocios (carnicerías, estéticas, loncherías, etcétera), que brindaran

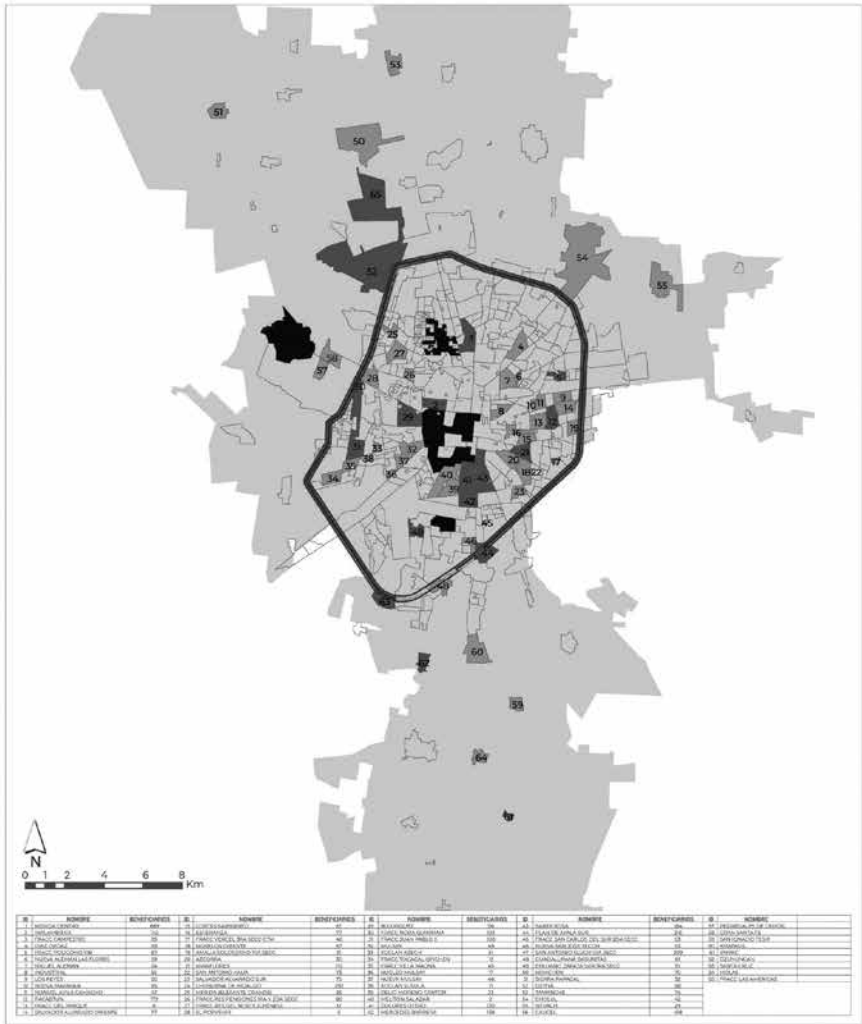
servicios en colonias y comisarías de Mérida, para adquirir insumos, materiales, maquinaria y mejora de infraestructura. La tasa de interés fue de 0%, 3 meses de gracia para el primer pago y plazo máximo de hasta 24 meses para pagar, sin requisitos fiscales obligatorios, pero era necesario tener aval. De junio a octubre se otorgaron créditos a 108 beneficiarios; se entregaron 1 109 818 pesos.

*Manos al Campo.* Pensado para productores y negocios dedicados a realizar proyectos productivos agrícolas o del campo. Se otorgaron créditos de hasta 50 000 pesos para la creación y el fortalecimiento de proyectos productivos agropecuarios como apicultura, horticultura, ovinocultura, ganadería, etcétera, para compra de insumos, materiales, maquinaria y mejora de infraestructura. La tasa de interés fue de 0%, 3 meses de gracia para el primer pago, con plazo máximo de hasta 24 meses para pagar y sin requisitos fiscales obligatorios, pero requería aval. De junio a septiembre se otorgaron créditos a 10 beneficiarios; se entregaron 182 695 pesos.

*Micromer.* El Ayuntamiento de Mérida creó el programa denominado Microcréditos de Mérida, fundado en 2002; sin embargo, ante el aumento de la demanda de solicitudes, se convirtió, paralelo al resto, en un programa institucional para negocios ya establecidos (Ayuntamiento de Mérida, 2020b). La otorgación de créditos fue con 0% de interés y 3 meses de gracia, para capital de trabajo y/o insumos. Fueron dirigidos a empresas de cualquier giro comercial, de un monto de hasta 100 000 pesos, con un plazo de hasta 3 meses para empezar a pagar. Se otorgaron 5 500 400 pesos a 78 beneficiarios entre abril y mayo.

*Fondo Emergente de Recuperación Económica de Mérida.* Microcréditos para todas las personas físicas o morales con actividades económicas que contribuyeran a mantener y/o mejorar su nivel de vida, y a la generación de fuentes de empleo. Destinado a la incrementación en la capacidad financiera de personas y entidades, así como para empresas establecidas, sin interés y con 3 meses de gracia, para capital de trabajo y/o insumos. En el periodo de observación, mediante el FEREM se asignaron más recursos económicos, que llegaron hasta créditos de 50 000 pesos. Se entregaron 15 097 900 pesos, de mayo a septiembre, a 183 beneficiarios (personas físicas, con actividad empresarial y morales). En la Figura 6 se muestra el alcance territorial para los beneficiarios de los proyectos productivos otorgados por el FEREM dentro Mérida, y que abarcó sus comisarías.

**DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LOS CRÉDITOS PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS, EMITIDOS POR EL AYUNTAMIENTO DE MÉRIDA DURANTE LA COVID-19**



**SIMBOLOGÍA**

**NÚMERO DE BENEFICIARIOS**

- 1 - 81
- 82 - 210
- 211 - 689
- Colonia/Comisaría
- Municipio Mérida
- Periférico Mérida

**MAPA BASE DEL ESPACIO DE OBSERVACIÓN:**

Economía y Empleo  
Proyecto CONACYT 802172

**DESCRIPCIÓN**

Distribución y alcance territorial del número de proyectos productivos que resultaron beneficiados por el Ayuntamiento de Mérida en sus colonias y comisarías, durante el COVID-19

**FUENTE DE LOS DATOS**

Elaboración propia, con base en datos proporcionados al ORGA por el Ayuntamiento de Mérida, el 3 de septiembre de 2020 del Fondo Emergente de Recuperación Económica de Mérida.



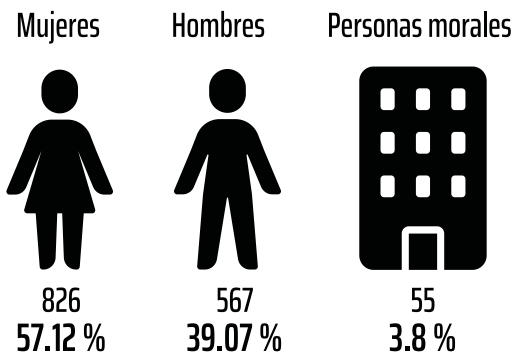
Figura 6. Mapa de la distribución y el alcance de los proyectos productivos que resultaron beneficiados por el Ayuntamiento de Mérida. Fuente: ORGA (2020b).



También se observa que, durante la pandemia, el apoyo económico del municipio de Mérida a proyectos productivos tuvo más de 1 000 beneficiarios. Mérida Centro, Caucel y Chuburná de Hidalgo fueron las colonias donde se reportó el mayor número de personas beneficiadas, con un rango de 211 y 689 registros.

*Programa Emergente de Apoyo Económico Mérida Me Activa.* Iniciativa nueva para mantener el tejido social de la ciudad. Fungió como amortiguador del desempleo para personas con domicilio en Mérida entre 18 y 59 años de edad, con actividades de autoempleo, subempleadas formales o no formales que resintieron su sustento económico. Con su labor social en beneficio de las comunidades meridanas y su periferia; reforestación, limpieza, sanitización y mantenimiento de los espacios públicos del municipio, así como la entrega de despensas, los beneficiarios de este programa obtuvieron un apoyo semanal de 1 100 pesos. Se repartieron más de 13,5 millones de pesos, de mayo a octubre, a 431 personas en promedio.

Los programas beneficiaron, hasta el corte de abril a octubre de 2020, a 826 mujeres, 565 hombres y 55 empresas o asociaciones.



*Figura 7. Representación gráfica porcentual de los beneficiarios. Fuente: elaboración propia con base en Ayuntamiento de Mérida (2020c).*

El programa apuntaba a que tendría un mayor impacto en la ciudadanía meridana, pero, como se mencionó en el primer apartado, las participaciones federales fueron afectadas debido a la política de austeridad impulsada por el gobierno federal. Así, Mérida tuvo una reducción de 8% de participaciones federales respecto al presupuesto estimado para 2020.

Aunado a esto, el apoyo por parte del Congreso del Estado para la aprobación de financiamiento no se dio. Paralelamente, y a causa de los estímulos a la economía para el respaldo al contribuyente a partir de la

contingencia sanitaria por el COVID-19, el Ayuntamiento de Mérida tuvo una disminución de aproximadamente 15.5 millones de pesos de sus ingresos por recaudación fiscal, así como el egreso de más de 76 millones de pesos por concepto de gastos extraordinarios derivados de la pandemia.<sup>15</sup> Asimismo, hubo una reducción de la captación de ingresos propios debida a los diferentes descuentos y bonificaciones otorgados a ciudadanos, comercios y empresas. Esto produjo una caída de la tasa de crecimiento del producto de -18.6% y la pérdida de más de 24 000 empleos formales, datos con los que se puede explicar, en gran medida, por qué los estragos del COVID-19 para la economía yucateca han sido catastróficos (Inegi, 16 de julio de 2020).

La Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) señaló que solamente 12.3% de los trabajadores empleados por las mipymes contarían con algún recurso que les permitiera, por tiempo limitado, sobrellevar el escenario de cuarentena que implicó el COVID-19; también pronosticó que hasta 43% de las empresas en la entidad podría desaparecer definitivamente (Coparmex, 2020).

En este punto, es importante mencionar que el 1 de junio de 2020, el gobierno federal anunció en su página web<sup>16</sup> los Apoyos Financieros a Microempresas y Trabajadores Independientes, que promovían créditos para apoyar micronegocios familiares y a trabajadores por cuenta propia ante las afectaciones ocasionadas por el COVID-19, los cuales fueron Crédito a la Palabra, Apoyo Solidario a la Palabra para personas trabajadoras del hogar o personas trabajadoras independientes y Apoyo Solidario a la Palabra para empresas.

Otra de las cuestiones que el equipo considera fundamental es cómo México se posicionó a nivel mundial en relación con la crisis sanitaria; un dato a señalar es que el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó, en octubre de 2020, una lista de 84 países que más han ayudado a las víctimas de la pandemia, en la cual México aparece en el penúltimo lugar en generar medidas de apoyo fiscal y apoyar con liquidez a su población como respuesta ante la emergencia, a lo que destinó solo 1% del PIB, posicionándose ligeramente por encima de Uganda, lo que muestra una falta de atención a este punto. También se puede observar que, en comparación

<sup>15</sup> Para revisar la distribución de los gastos extraordinarios por mes y rubros, véase la infografía en la página del ORGA (2020c).

<sup>16</sup> Véanse la convocatoria y los lineamientos en la página del gobierno de México (2020).

con América Latina, México se encontraba muy por debajo de Brasil, Chile y Argentina (Figura 8).<sup>17</sup>

Sin embargo, y pese a las contrariedades, el estado de Yucatán se encuentra, a nivel nacional, en primer lugar en brindar a sus ciudadanos y a empresas (micro, pequeñas y medianas) apoyos económicos a través de créditos, subsidios al empleo y apoyos fiscales, como se observa en el análisis que el Coneval realizó el 6 de febrero de 2021, titulado Estudio del Panorama de los Programas y Acciones Sociales en las Entidades Federativas para Dar Respuesta a los Efectos de la Pandemia por el Virus SARS-CoV-2 (Coneval, 2020b).

Un ejemplo encontrado a nivel estatal es que, durante 2020, el programa MicroYuc entregó 118.69 millones de pesos en 8 914 créditos, de los cuales, 51.0%, es decir, 4 536 (60.5 millones), fueron otorgados a emprendedores, micro y pequeñas empresas en respuesta a la necesidad de mitigar los efectos ocasionados por la pandemia (Figura 9).

Lo anterior confirma la intención de prestar atención a la población a través de apoyos económicos. Por cuestiones de tiempo, quedó pendiente atender este tema con profundidad, por lo cual no se dispone de suficientes datos para verificar la existencia de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) en lo que concierne a la repartición de los apoyos económicos.

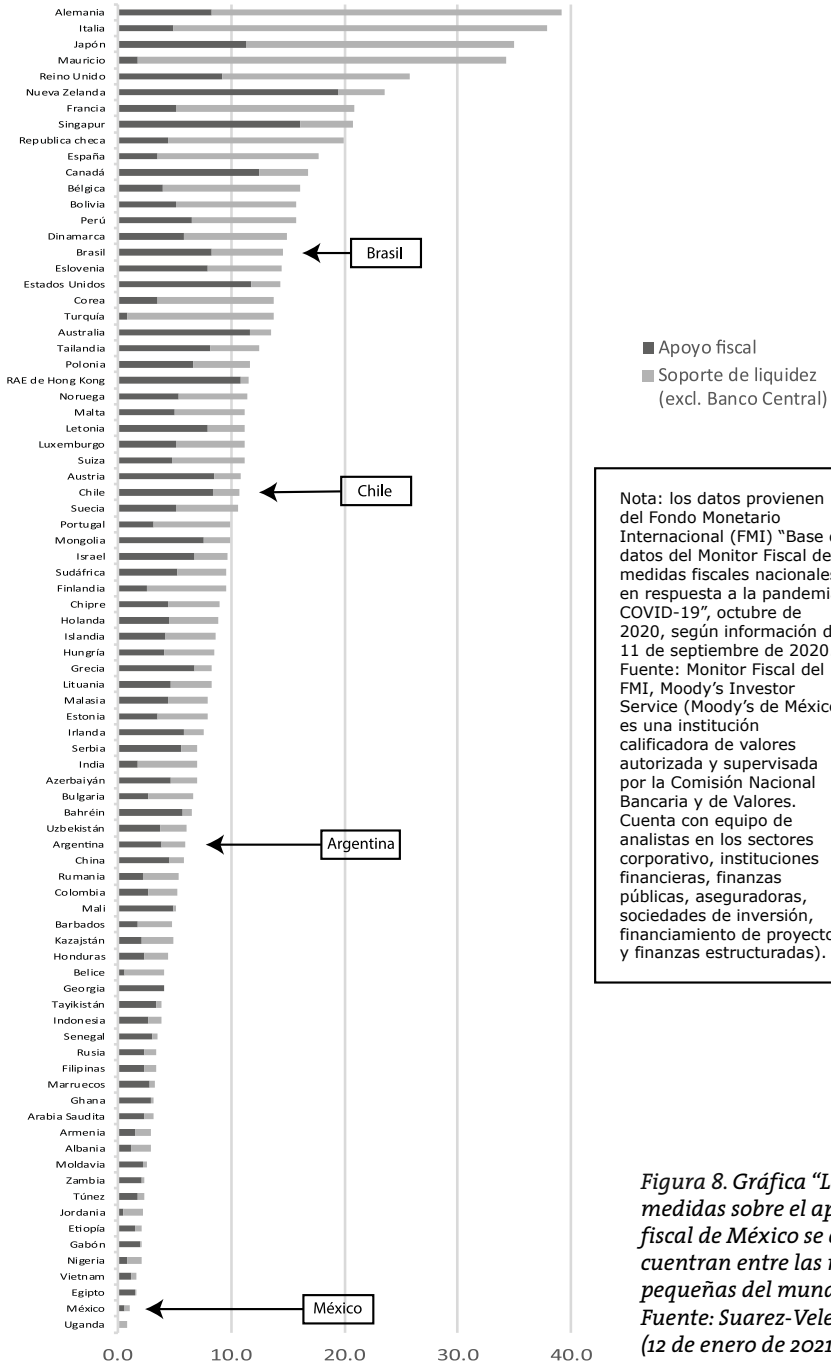
## Acuerdo para la Reactivación Económica Segura de Yucatán y el Plan de Infraestructura para la Creación de Empleos y Apoyo a la Reactivación Económica

A pesar de las cifras económicas que se contemplaban en el segundo y el tercer trimestre de 2020 y un semáforo epidemiológico en naranja, como un ejemplo de colaboración, el 28 de agosto del mismo año, las cámaras empresariales regionales y el gobierno firmaron el Acuerdo de Reapertura Económica Segura de Yucatán (Gobierno del Estado de Yucatán, 28 de agosto de 2020). El 1 de septiembre dio inicio este programa, resultado de los acuerdos logrados entre el gobierno de Yucatán, el sector empresarial, las organizaciones obreras y el Ayuntamiento de Mérida. Su intención fue detener la caída y el deterioro del empleo y de la economía yucateca.

---

<sup>17</sup> “Esta es la lista de los países que más han ayudado a las víctimas de la pandemia. México está en penúltimo lugar del mundo, ligeramente arriba de Uganda, pero abajo de países paupérrimos como Etiopía” (Suarez-Velez, 12 de enero de 2021).

Las medidas sobre el apoyo fiscal de México se encuentran entre las más pequeñas del mundo (Medidas de apoyo como porcentaje del Producto Interno Bruto)



Nota: los datos provienen del Fondo Monetario Internacional (FMI) "Base de datos del Monitor Fiscal de medidas fiscales nacionales en respuesta a la pandemia COVID-19", octubre de 2020, según información del 11 de septiembre de 2020. Fuente: Monitor Fiscal del FMI, Moody's Investor Service (Moody's de México es una institución calificadora de valores autorizada y supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Cuenta con equipo de analistas en los sectores corporativo, instituciones financieras, finanzas públicas, aseguradoras, sociedades de inversión, financiamiento de proyectos y finanzas estructuradas).

Figura 8. Gráfica "Las medidas sobre el apoyo fiscal de México se encuentran entre las más pequeñas del mundo". Fuente: Suarez-Velez (12 de enero de 2021).

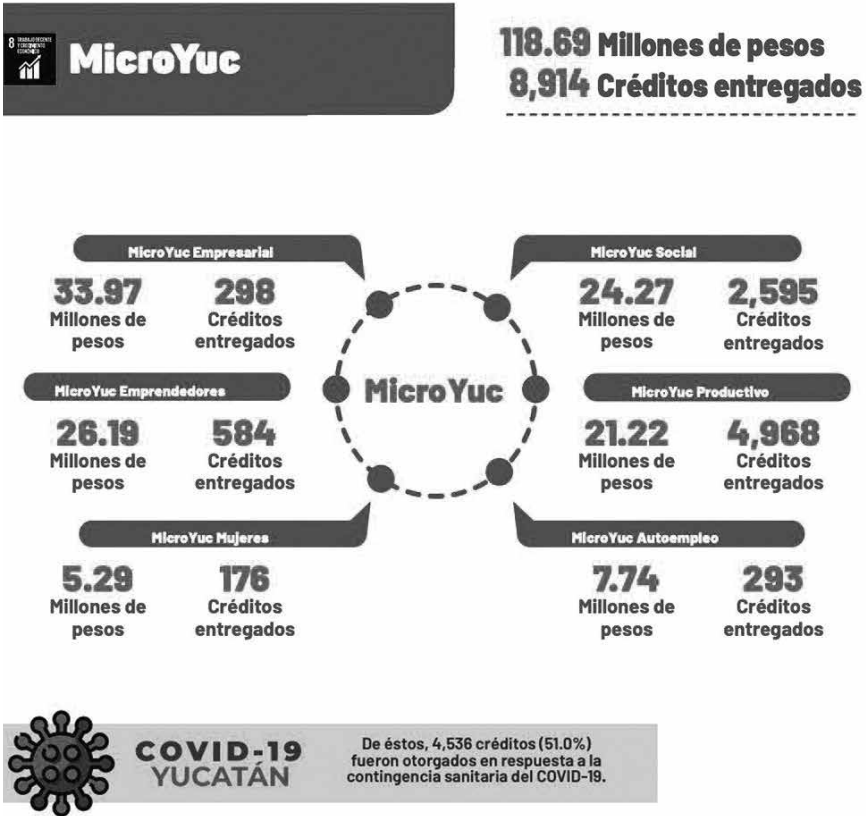


Figura 9. MicroYuc. Fuente: González (20 de enero de 2021).

Los representantes locales de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (Canirac), la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida (Canaco), la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) y la Asociación de Agencias Promotoras de Turismo de Yucatán, A. C. (Aaprotuy) mostraron su apoyo al acuerdo logrado, pues permitió una reapertura gradual y escalonada de las actividades económicas no esenciales, como las de los locales comerciales, las industrias restaurantera y de la construcción, los servicios profesionales y de gobierno que no brindaran atención al público, la industria alcohólica, los centros comerciales y las áreas comunes y del sector turismo.

El acuerdo para la reactivación económica de Yucatán puede ser considerado como un ejercicio de gobernanza entre el gobierno estatal y el sector empresarial. Ambos actores lanzaron un plan que, de manera segura y responsable, permitiera la tan anhelada reapertura. El plan se sustentó en cuatro pilares: 1. Escalonamiento de actividades por horarios; 2. Apertura gradual de actividades, que comenzó con las esenciales y avanzó hacia otras no esenciales; 3. Escalonamiento de sectores y actividades económicas, y 4. Mejoras en transporte público, ampliación de zonas peatonales y redistribución de paraderos.

Los objetivos de la reactivación económica buscaron evitar las aglomeraciones como fuente de contagio, mediante una reapertura gradual y ordenada. Por ello, el gobierno solicitó a los empresarios registrar la reapertura de su comercio o negocio por medio de servicios de internet para poder brindar asesorías, apoyos y seguimientos, y así recuperar paulatinamente los números positivos de la economía yucateca.

Como consecuencia de los acuerdos firmados, se dio inicio a una serie de toma de decisiones y políticas públicas para reactivar la economía y el empleo en el estado. Así, hacia finales de septiembre se anunció el Plan Estatal de Infraestructura para la Creación de Empleos y Apoyo a la Reactivación Económica,<sup>18</sup> en el cual el gobernador Mauricio Vila y Ernesto Herrera Novelo, secretario de Fomento Económico y Trabajo (Sefoet), proyectaron una inversión de más 3 340 millones de pesos.

En ese contexto también inició el Plan Yucatán Seguro, el cual contempló trabajos de ampliación y remodelación del C5 y la instalación de más de 3 000 cámaras de videovigilancia. En este tema, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó que Yucatán redujo en los primeros 10 meses del año el índice delictivo en 48%, lo que posicionó a la entidad como la que presentó mayor reducción en el número de delitos en el país, lo cual mantiene al estado como el más seguro de la Federación. El clima de seguridad que ostenta permite proyectarla como una de las regiones más atractivas para nuevas inversiones de México en el futuro a inmediato, mediano y largo plazo.

La estrategia de toma de decisiones a través de Consejos Consultivos para generar políticas públicas eficientes y la planeación en su ejecución

<sup>18</sup> Tanto la información acerca del Acuerdo de Reapertura Económica Segura de Yucatán como la mencionada sobre el Plan Estatal de Infraestructura para la Creación de Empleos y Apoyo a la Reactivación Económica, y lo dicho con respecto al Plan Yucatán Seguro, fue retomado de una nota del portal gubernamental estatal (Gobierno del estado de Yucatán, 29 de septiembre de 2020).

toma relevancia al considerar que la crisis sanitaria y económica aún no termina. Estas acciones parecieran estar rindiendo frutos, según los datos que se exponen enseguida.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco), en el Índice de Competitividad Estatal 2020 (ICE), reconoció a Yucatán como competitivo y con capacidad de forjar, atraer y retener talento e inversión. El ICE 2020 busca reconocer el buen desempeño de las entidades en distintas dimensiones de competitividad mediante la asignación de medallas de oro, plata y bronce a los estados donde existen algunas medidas para la reactivación económica, que muestran el liderazgo que pueden asumir en épocas de crisis.

El Imco reconoció a Yucatán con medalla de oro en el subíndice de Derecho por contar con la menor tasa de homicidios y el mayor porcentaje de la población que se siente segura en su entidad; asimismo, realizó un estudio en 73 ciudades del país y, a través de la estimación de su Índice de Competitividad Urbana (ICU), señaló que Mérida se mantiene como la mejor para invertir, junto con Ciudad del Carmen en el sureste, posicionándose en cuarto lugar a nivel nacional (Imco, 2020).

Finalmente, se debe señalar que, a pesar de la pandemia, el flujo de inversiones públicas, privadas y extranjeras se ha mantenido en Yucatán. Lo anterior implica un impacto positivo en la economía de los yucatecos y, por ende, de los meridianos. Así, la perspectiva de crecimiento económico a nivel nacional y estatal mostró alentadores signos de recuperación a partir del tercer trimestre de 2020, con un crecimiento del PIB nacional de 10.1% y de 8.6% en el estado respecto al trimestre anterior. De forma paralela, en ese mismo periodo se generaron más de 550 000 empleos formales a nivel nacional y más de 7 000 asegurados en el estado, según reporta el IMSS (Figuras 3 y 4). El FMI estimó que, conforme la pandemia ceda, la economía mexicana crecerá alrededor de 4.3% en 2021 y 2.4% en 2022. Es de esperarse que la dinámica nacional impulse estas mismas variables en la entidad como históricamente ha sucedido (FMI, 2021).

## Reflexiones finales

En el presente texto se considera la gobernanza como la disposición de espacios de diálogo y relación entre gobierno y sociedad por los cuales

es posible establecer acuerdos para generar políticas públicas y toma de decisiones con inteligencia colectiva. Es por esto que en el análisis de los apoyos emergentes y sus beneficiarios se observaron varios puntos que vale la pena subrayar.

Se advierte que, a pesar de las iniciativas de los gobiernos municipal y estatal, las mipymes aún enfrentan los estragos económicos de la pandemia, pues, como en el resto del mundo, también en Mérida tienen un papel fundamental para la economía, pero su estabilidad se vuelve más incierta ante escenarios como el de la aparición del COVID-19.

Se pudo detectar que la mayoría de los programas ocurrieron en una lógica preventiva y correctiva. Los gobiernos estatal y municipal anticiparon retos, previeron situaciones complicadas y modificaron sobre la marcha sus programas; ello, después de escuchar a otros actores, principalmente del sector empresarial y la sociedad civil. En Mérida fue posible observar indicios de acciones de gobernanza, por ejemplo, la implementación de acuerdos entre el sector gubernamental y el empresarial, así como mesas de trabajo entre gobierno y algunos grupos correspondientes a Consejos Consultivos Ciudadanos.

Es importante señalar que, aunque hubo una notable participación en estas discusiones, en este análisis no fue posible observar a detalle qué ciudadanos se acercaron a estos espacios y cuál fue la posición del resto de la población al ejercer su ciudadanía; es decir, si respondieron a las acciones promovidas por los gobiernos por estar de acuerdo o no, por comodidad ante una pronta asistencia ante la situación de emergencia que debían solventar o por pasividad y omisión de su activa participación para formular propuestas en beneficio de sus círculos sociales-económicos que fueron perjudicados durante el primer periodo.

Al existir coordinación entre los gobiernos estatal y municipal, fue posible establecer planes y programas a la par. En contraparte, no se pudo concretar un trabajo sólido de cooperación entre estos y el gobierno federal. Se considera que los tres niveles gubernamentales pudieron aportar a la población sus ideas y manejarlas en conjunto, en favor de obtener mejores resultados y alcances de sus propuestas para la sociedad, la cual fue duramente afectada por la crisis económica que se agravó por el COVID-19.



En lo que respecta a los apoyos económicos emitidos por el Ayuntamiento, es de cuestionar el alcance de estos créditos con base en las cifras y los datos preliminares emitidos por Cimtra-COVID-19, pues su asignación es proporcionalmente pequeña en relación con el número de habitantes de Mérida, y no pudieron cumplir completamente con los propósitos para los que se establecieron.

En este punto es importante señalar que los gobiernos de Yucatán y Mérida no contaron con que sería un año con mucha presencia de fenómenos hidrometeorológicos, como las tormentas tropicales Amanda, Cristóbal y Gamma y los huracanes Delta y Zeta,<sup>19</sup> que dejaron inundaciones y severas afectaciones económicas en la península entre el periodo de junio y octubre de 2020. No fue posible observar a profundidad los ajustes que se efectuaron sobre la marcha a los programas.

Sin embargo, desde el espacio “Economía y empleo” del ORGA, se reconoce el esfuerzo que significaron los apoyos; destacan el otorgamiento de créditos para crear micronegocios o fortalecerlos, el subsidio al empleo de manera parcial o total y los incentivos fiscales para familias y empresas. De forma paralela, el Ayuntamiento de Mérida presentó un amplio programa de apoyo emergente para contrarrestar los efectos ocasionados por la pandemia (economía, cultura, arte, hogar, población, etcétera).

Los apoyos emergentes en Mérida ante el COVID-19, referentes a impulsar la economía y el empleo, han contabilizado más de 1 446 beneficiados con más de 25 millones de pesos en sus seis diferentes programas. Todo ello, junto a los gastos extraordinarios ocasionados por la pandemia, hicieron que el municipio entregara más de 75 millones de pesos solo de abril a diciembre de 2020, año en el que también dejó de percibir 100 millones de pesos por participaciones federales.

Se considera que la inversión e innovación serán también factores clave para estimular el crecimiento económico; en este sentido, el Ayuntamiento de Mérida deberá continuar cultivando el clima de confianza con los inversionistas. Para ello es imperativo seguir considerando la opinión de cámaras y asociaciones empresariales e incluyéndolas con representatividad en los diferentes Consejos Consultivos para la toma

---

<sup>19</sup> Enrique Alcocer Basto, coordinador estatal de Protección Civil de Yucatán, informó que, de los 31 fenómenos que se formaron en el océano Atlántico, 5 afectaron directamente a Yucatán, y dejaron pérdidas materiales y en el campo. El gobierno del estado informó en su momento que los daños ocasionados por el paso de Cristóbal en la entidad fueron de 4 000 millones de pesos (Chan, 30 de noviembre de 2020).

decisiones de políticas públicas. El clima de certidumbre económica y de seguridad pública que se vive en el estado parte de este tipo de iniciativas, por ello es necesario mantenerlas.

Yucatán debe mantenerse en ese mismo clima, pues de esa forma se observará la solidez de otros nichos de oportunidad para inversiones en proyectos rentables y viables que garanticen retornos de capital invertido y oferta laboral; por ejemplo, en energías limpias, que permitirían precios justos en electricidad, un desarrollo sustentable y una competitividad regional.

Se recomienda el establecimiento de nuevos convenios entre empresarios y gobierno municipal para apoyar en la capacitación y actualización de la ciudadanía para obtener un empleo (oficio). De forma paralela, el municipio debe generar una bolsa de trabajo para todos aquellos ciudadanos que decidan sumarse a este tipo de programas y posteriormente a alguna empresa, o establecer su propio negocio.

De igual manera, se sugiere establecer un programa para emprendedores en la era digital y otro parecido para los innovadores. Ambos programas deberán ir acompañados de préstamos de materiales o créditos, exclusión o descuento en el pago de licencias de *software* y estímulos fiscales durante los primeros años.

Por su parte, el gobierno del estado de Yucatán deberá enfocarse en mantener el mayor número de empleos y promover la sustentabilidad de micronegocios, comercios y empresas. Para ello, se propone: 1. Incrementar el número de créditos; 2. Mejorar la dispersión territorial de los recursos otorgados; 3. Otorgar subsidios parciales o totales a las cuotas obrero-patronales; 4. Mejorar los mecanismos, reglas de operación, lineamientos y bases de los programas de apoyo, y 5. Buscar otras modalidades de inscripción a los programas distintas a internet (no toda la población del interior del estado tiene acceso a ello).

En la llamada “nueva normalidad”, se deberán buscar políticas públicas que provoquen un menor deterioro del mercado laboral, que si bien prevalecerá en 2021, debería ser mucho menos costoso para los hogares que en 2020. Estas políticas tienen que establecerse a partir de la experiencia de los confinamientos y su afectación a los diferentes sectores productivos y poblacionales.

En general es posible señalar que, para fondar los apoyos económicos y robustecer las relaciones de confianza entre los inversionistas,

es necesario un mayor gasto público, para ello debe garantizarse más ingreso; sin embargo, como las participaciones federales son limitadas por la política de austeridad, será necesario replantear la distribución presupuestaria en el Ayuntamiento de Mérida, y con ello redireccionar, de nueva cuenta, los recursos financieros a acciones que permitan contribuir a crecer económicamente, pero, sobre todo, a favorecer la salud de los ciudadanos meridianos.

En tanto, el Legislativo tendrá que evaluar la pertinencia de contar con un plan para solicitar financiamiento, a través de deuda pública, mediante un préstamo bancario o la emisión de bonos públicos; este plan debe incluir la clara intención de ser objeto de financiamiento para el crecimiento económico del estado y los municipios y aquellos sectores que serán favorecidos con él, así como transparentar el uso de los recursos. En este sentido, la ciudadanía tendrá que valorar la gestión de los apoyos y no solo el futuro de una vida en el confinamiento social como única alternativa.

Si la gobernanza es promovida y se invita a la ciudadana a fungir bajo su papel de corresponsabilidad, como actor crítico y propositivo, se considera que los alcances serán mayores cualitativamente y a largo plazo, porque de esta manera los acuerdos se basarían en un mayor número de voces y más propuestas viables.

El equipo de este espacio de observación pudo reconocer que la población meridana, yucateca y mexicana tiene la capacidad de enfrentar la crisis atravesada, pues, a pesar de las dificultades económicas y las pérdidas humanas en las familias, así como de enfrentar desastres naturales en medio de la pandemia, la cooperación entre la sociedad (diferentes actores sociales) fue un factor imprescindible para sobrellevar la crisis.

Por último, el equipo da un especial reconocimiento al sector salud: médicos, personal de enfermería y hospitales municipales, estatales y federales, así como al personal de otros ámbitos, que se mantuvieron trabajando para que el país continuara con sus actividades aun en casa, y también a aquellas personas que mantuvieron actitud positiva incluso ante complicaciones en su medio laboral. Gracias a todos, poco a poco se han podido retomar las actividades económicas tan necesarias para nuestro entorno.

## Referencias

- Aguilar, L. (2006). Gobernanza. En *Gobernanza y gestión pública* (pp. 30-120). México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/agUILAR-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf> el 25 de enero de 2021.
- Ayala, P. y Lemus-Delgado, D. (2020). El actuar del Dr. Li Wenliang ante el brote del COVID-19 a la luz del principio de beneficencia. *Veritas*, 46, 37-54. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/veritas/n46/0718-9273-veritas-46-37.pdf>
- Ayora-Talavera, G., Betancourt-Cravioto, M., Gómez-Carballo, J., Conde-Ferráez, L., González-Losa, R., Manrique-Saide, P., Sánchez, E. C. y Quijano-Vivas, Á. (2012). Epidemiologic Study of Human Influenza A (H1N1)pdm09 Virus in Yucatan, Southern Mexico. *Revista Biomed*, 2(23). Recuperado de <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=36554> el 26 de marzo de 2021].
- Ayuntamiento de Mérida (s.f.). ¿Quiénes somos? Crédito Micromer. Ayuntamiento de Mérida 2021-2024. Recuperado de <http://www.merida.gob.mx/micromer/php/quienes.php> el 26 de marzo de 2021.
- Ayuntamiento de Mérida (2020a). Acta de sesión extraordinaria, celebrada en fecha de 25 de abril de 2020. Recuperado de [https://www.merida.gob.mx/municipio/sitiosphp/transparencia/archivos/2020/cimtra\\_covid/1Punto3/Acuerdos/ActSExOrdinaria.pdf](https://www.merida.gob.mx/municipio/sitiosphp/transparencia/archivos/2020/cimtra_covid/1Punto3/Acuerdos/ActSExOrdinaria.pdf) el 22 de noviembre de 2021.
- Ayuntamiento de Mérida (2020b). Estamos Contigo. Apoyos emergentes. Ayuntamiento de Mérida 2018-2021. Recuperado de <https://apoyos.merida.gob.mx> el 29 de julio de 2020.
- Ayuntamiento de Mérida (2020c). Herramienta Cimtra-COVID-19. COVID-19, Ayuntamiento de Mérida 2018-2021. Recuperado de <https://www.merida.gob.mx/covid19/cimtra.php> el 26 de marzo de 2021.
- Banco Mundial. Crecimiento del PIB (% anual)-México. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=MX&start=2000> el 26 de enero de 2021.
- Cámara de Diputados (2020). Sistema de Investigación y Análisis. Sistematización Electrónica de Información. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/sia/intranet/sia-dec-iss-07-05/anualizado/intro.htm#:~:text=El%20ramo%203%3A%20De%20las,y%20su%20tasa%20de%20crecimiento> el 22 de noviembre de 2021.

- Camberos, M. y Bracamontes, J. (2015). Las crisis económicas y sus efectos en el mercado de trabajo, en la desigualdad y en la pobreza de México. *Contaduría y Administración*, 2(60), 219-249. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/395/39543183011.pdf> el 22 de noviembre de 2021.
- Chan, D. (30 de noviembre de 2020). Con récord histórico, concluye la temporada de huracanes 2020 en Yucatán. *Por Esto*. Recuperado de <https://www.poresto.net/yucatan/2020/11/30/con-record-historico-concluye-la-temporada-de-huracanes-2020-en-yucatan-225221.html> el 27 de marzo de 2021.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2010). Medición de la pobreza. Pobreza 2010. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-2010.aspx> el 22 de noviembre de 2021.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020a). Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Resultados nacionales y por entidad federativa. Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2020/1T2020/ITLP\\_Nacional\\_y\\_estatal\\_mayo\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP-IS/2020/1T2020/ITLP_Nacional_y_estatal_mayo_2020.pdf) el 26 de marzo de 2021.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020b). Panorama de los programas y acciones sociales en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). Recuperado de [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Panorama-COVID-dic\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Panorama-COVID-dic_2020.pdf) el 23 de noviembre de 2021.
- Congreso del Estado de Yucatán (29 de marzo de 2016). Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Yucatan/w098432.pdf> el 22 de noviembre de 2021.
- Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana) (2020). Cerca del 50% de micro, pequeñas y medianas empresas ya se ven afectadas: Coparmex propone medidas #NoNosDetieneElVirus para mantener empleos. Recuperado de <https://coparmex.org.mx/cerca-del-50-de-micro-pequenas-y-medianas-empresas-ya-se-ven-afectadas-coparmex-propone-medidas-nonosdetieneelvirus-para-mantener-empleos/> el 26 de marzo de 2021.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (26 de marzo de 2020). Decreto 195/2020 Por el que se emite la declaratoria de emergencia con motivo del alto riesgo generado por la pandemia de Covid-19 (Coronavirus) en el estado de Yucatán. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-03-26\\_1.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-03-26_1.pdf) el 22 de noviembre de 2021.

- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (3 de abril de 2020). Decreto 200/2020 Por el que se establece el Plan Estatal para Impulsar la Economía, los Empleos y la Salud. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-04-03\\_1.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-04-03_1.pdf) el 26 de marzo de 2021.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (19 de noviembre de 2019). DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforma y adicionan otorgan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Recuperado de [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019) el 22 de noviembre de 2021.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (31 de marzo de 2020). ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020&print=true)
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (23 de abril de 2020). DECRETO por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican Recuperado de [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592205&fecha=23/04/2020) el 22 de noviembre de 2021.
- Fajardo-Dolci, G., Hernández-Torres, F., Santacruz-Varela, J., Rodríguez-Suárez, J., Lamy, P., Arbolea-Casanova, H., Gutiérrez-Vega, R., Manuell-Lee, G., y Córdova-Villalobos, M. (2009). Perfil epidemiológico de la mortalidad por influenza humana A (H1N1) en México. *Salud Pública de México*, 5(51). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342009000500003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342009000500003) el 25 de enero de 2021.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2021). World Economic Outlook Update. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update> el 26 de enero de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (s.f.-a). Cronología de los gobernadores de Yucatán. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de <https://www.yucatan.gob.mx/?p=cronologia> el 26 de marzo de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (s.f.-b). Municipios de Yucatán. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/estado/ver\\_municipio.php?id=50](https://www.yucatan.gob.mx/estado/ver_municipio.php?id=50) el 26 de marzo de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (s.f.-c). Programa Peso a Peso. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/ver\\_programa.php?id=117](https://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/ver_programa.php?id=117) el 26 de octubre de 2020.

- Gobierno del estado de Yucatán (s.f.-d). Reactivación Económica de Yucatán. Recuperado de <https://reactivacion.yucatan.gob.mx/> el 26 de marzo de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (28 de agosto de 2020). Acuerdo de Reapertura Económica Segura de Yucatán. Recuperado de [https://staticreactivacion.yucatan.gob.mx/reactivacion/pdf/acuerdo\\_28\\_ago\\_2020.pdf](https://staticreactivacion.yucatan.gob.mx/reactivacion/pdf/acuerdo_28_ago_2020.pdf) el 23 de noviembre de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (29 de septiembre de 2020). Presenta el Gobernador Mauricio Vila Dosal Plan Estatal de Infraestructura para la Creación de Empleos y Apoyo a la Reactivación Económica. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver\\_notas.php?id=3513](https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=3513) el 29 de septiembre de 2020.
- Gobierno del estado de Yucatán y Seplan (Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación) (2020). Informe sobre la Situación Económica Estatal. Segundo Trimestre de 2020. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/finanzas\\_publicas/2018\\_2024/2020/2doTrim/1\\_InfSEco\\_IIT20.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/finanzas_publicas/2018_2024/2020/2doTrim/1_InfSEco_IIT20.pdf) el 5 de agosto de 2020.
- Gobierno de México (2020). Apoyos financieros a microempresas y trabajadores independientes. Recuperado de <https://www.gob.mx/covid19medidaseconomicas/acciones-y-programas/apoyos-financieros-a-microempresas-y-trabajadores-independientes#:~:text=BENEFICIOS,824%20pesos%20en%2033%20abonos> el 10 de noviembre de 2021.
- Gonzalez, T. [@tony\_gonzalezb]. (20 de enero de 2021). En un extraordinario impulso a micro y pequeños empresarios, el Gobierno del Estado encabezado por el Gobernador @MauVila a través del @iyemyucatan @sedesolyuc @sefoetyucatan y @SNEYuc ha entregado 118.69 millones de pesos, en 8914 créditos #MicroYuc [Tweet]. Twitter. Recuperado de <https://t.co/nd9RQRrKZT>
- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) (2020). Puestos de trabajo afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Recuperado de <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202101/020> el 22 de noviembre de 2021.
- INE (Instituto Nacional Electoral) (2018). Elección federal. Recuperado de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/> el 22 de noviembre de 2021.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Actividad económica. Actividades esenciales durante COVID-19. Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx> el 28 de agosto de 2020.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (16 de julio de 2020). Inegi presenta los resultados definitivos de los Censos Económicos 2019 [comunicado de prensa núm. 305/20]. Recuperado de <https://www.>

- [inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/CenEconResDef2019\\_Nal.pdf](http://inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/CenEconResDef2019_Nal.pdf) el 25 de enero de 2021.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (9 de diciembre de 2020). Producto Interno Bruto por entidad federativa 2019. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/PIBEntFed2019.pdf> el 23 de noviembre de 2021.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) en el cuarto trimestre 2020. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/04/Ficha-informativa-ITAE-2020-4T-20210429.pdf> el 22 de noviembre de 2021.
- Imco (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2020). Índice de Competitividad Estatal, 2020. Recuperado de <https://imco.org.mx/indice-de-competitividad-estatal-2020/>
- México, ¿cómo vamos? (2021). Semáforos económicos 2019. Recuperado de <https://mexicocomovamos.mx/semaforo-nacional/> el 20 de noviembre de 2021.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020). ¿Qué es el virus gripal A (H1N1) 2009 pandémico? Recuperado de [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/about\\_disease/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/about_disease/es/) el 25 de enero de 2021.
- ONU-Habitat (2018). *Índice de las Ciudades Prósperas*, CPI, México, 2018. Recuperado de <https://onuhabitat.org.mx/index.php/indice-de-las-ciudades-prosperas-cpi-mexico-2018>
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020a). COVID-19 y economía en Yucatán: turismo, manufactura y comercio, subsectores más afectados. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=494](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=494)
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020b). Distribución del número de beneficiarios de los créditos para proyectos productivos, emitidos por el Ayuntamiento de Mérida durante la COVID-19. Cartografía. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=494](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=494) el 22 de noviembre de 2021.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020c). Gasto público extraordinario de la contingencia sanitaria en el Ayuntamiento de Mérida. Infografía. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=494](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=494) el 22 de noviembre de 2021.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020d). Programa peso a peso: Apoyo al campo y a la agricultura en Yucatán. Infografía. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=494](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=494) el 22 de noviembre de 2021.



- Paton, N. (1 de diciembre de 2020). Los archivos de Wuhan: documentos filtrados revelan el mal manejo de China de las primeras etapas del COVID-19. CNN. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/12/01/los-archivos-de-wuhan-documentos-filtrados-revelan-el-mal-manejo-de-china-de-las-primeras-etapas-del-COVID-19/>
- Pérez, L. y París, M. (s.f.). Liderazgo y contención de la crisis. El Colegio de la Frontera Norte. Recuperado de <https://www.colef.mx/evento/la-influenza-en-mexico-liderazgo-politico-y-comunicacion-en-crisis/> el 25 de enero de 2021.
- Puga, C. (2019). Participación democrática: los límites del diseño institucional. En J. Cadena-Roa y M. A. López (Coords.), *El malestar con la representación en México*. México: UNAM-IIS-CEIICH.
- Ramírez, M. F. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión política*, 13(25), 124-135. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11018897010> el 28 de enero de 2021.
- Rocha, J. (2019). Seis meses de la 4T, un primer balance del sexenio. *Análisis plural*, 127-143. Recuperado de <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/6402/P1-Seis%20meses%20de%20la%204T%2c%20un%20primer%20balance%20del%20sexenio.pdf?sequence=1&isAllowed=y> el 20 de noviembre de 2021
- Seplan (Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación) (2020a). Criterios generales de política económica 2020. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/paquete\\_fiscal/2020/Criterios\\_generales\\_de\\_politica\\_economica.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/paquete_fiscal/2020/Criterios_generales_de_politica_economica.pdf) el 22 de noviembre de 2021.
- Seplan (Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación) (2020b). Informe sobre la situación económica. IV Trimestre 2020. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/finanzas\\_publicas/2018\\_2024/2020/4T20/ISE4T20.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/finanzas_publicas/2018_2024/2020/4T20/ISE4T20.pdf) el 22 de noviembre de 2021.
- Suárez, V., Suarez, M., Oros, S. y Ronquillo, E. (2020). Epidemiología de COVID-19 en México: del 27 de febrero al 30 de abril de 2020. *Revista clínica española*, 8(220), 463-471. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014256520301442> el 25 de enero de 2021.
- Suarez-Velez, J. [@jorgesuarezv]. (12 de enero de 2021). Esta es la lista de los países que más han ayudado a las víctimas de la pandemia. México está en penúltimo lugar del mundo, ligeramente arriba de Uganda, pero abajo de países paupérrimos como Etiopía [Tweet]. Twitter. Recuperado de <https://t.co/h9BRjGmY5l>

---

# Género y gobernanza durante la pandemia de COVID-19 en Yucatán

*Sara Esperanza Sanz Reyes,<sup>1</sup> Maritza Yeh Chan<sup>2</sup>  
y Paola Floryan Villafaña Amézquita<sup>3</sup>*

**E**n México, el confinamiento como medida para mitigar la pandemia ha supuesto un aumento en la Violencia Basada en Género (VBG), particularmente la que se da en el entorno familiar y es producida por personas cercanas a la víctima.<sup>4</sup> Durante enero a diciembre de 2020, incluidos los meses transcurridos en la declaración de pandemia de COVID-19, se realizaron 260 067 llamadas al 911 por violencia de género a nivel nacional, un aumento considerable respecto a 2019, cuando hubo 197 693. El pico más alto de llamadas fue de 26 171 en marzo de 2020 (SESNSP, 2020a).

La condición para Yucatán es semejante. De enero a diciembre de 2020, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) reportó que la entidad se encuentra en el lugar 19 en llamadas de emergencia por violencia de género. Del total de estas, corresponden a abuso sexual 111; a hostigamiento, 176; a violación, 59; a violencia de pareja, 5 040, y a violencia familiar, 5 906 (SESNSP, 2020b). En el mismo año, de acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil, se cometieron 11 feminicidios, 6 de ellos en la ciudad de Mérida, aunque, de acuerdo con el reporte oficial, solo se investigan 5 por este delito.

---

<sup>1</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: sara.sanz@enesmerida.unam.mx

<sup>2</sup> Casa de la Mujer Indígena y Afrodescendiente “U Muuk’il Ko’olelo’ob María Uicab”, Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo. Correo electrónico: saknikte\_flor@hotmail.com

<sup>3</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: pao.villafana@hotmail.es

<sup>4</sup> De acuerdo con la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la VBG se define como toda acción que “tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada” (ONU, 1993).

Se suma a estos datos que existe población cuyas condiciones de vulnerabilidad no permiten la observación pronta y directa de la violencia que padecen la niñez, los adultos mayores, las mujeres indígenas y las disidencias sexuales. Esto imposibilita tener números reales de lo que sucede en los hogares yucatecos. Desde el equipo de observación “Violencia de género”, del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA),<sup>5</sup> se presentarán los resultados de las indagatorias sobre la generación o adaptación de los procesos de atención de instancias gubernamentales y/o de la sociedad civil, los mecanismos que adoptaron de forma conjunta, los recursos con que contaron y los puentes de colaboración que mantuvieron para contrarrestar la violencia en contra de las mujeres y la diversidad sexual.

Los datos que justifican la observación son los siguientes:

1. En Yucatán, la violencia basada en género supera la media nacional, particularmente, la violencia de pareja.
2. La medida del confinamiento, la ley seca y el aumento de violencia doméstica y de homicidios han puesto en el foco mediático las formas de atención a la Violencia Basada en Género en el estado.
3. Los procesos de atención de la Secretaría de las Mujeres (Semujeres), las instancias municipales de las mujeres y las organizaciones civiles transitaron de un modelo presencial a uno a distancia, por lo que fue importante indagar acerca de los mecanismos que adoptaron de forma conjunta e individual, los recursos con que contaron y los puentes de colaboración que mantuvieron.

---

<sup>5</sup> Sara Esperanza Sanz Reyes, especialista en género y políticas públicas; Maritza Yeh Chan, coordinadora de la Casa de la Mujer Indígena y Afrodescendiente (Cami) “U Muuk’il Ko’ole-lo’ob María Uicab”, en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, y Paola Floryan Villafaña Amézquita, pasante de la Licenciatura en Desarrollo y Gestión Intercultural, de la ENES Unidad Mérida.

**Tabla 1.** Porcentajes de violencia de género en Yucatán y media nacional por modalidades de violencia.

Modalidades de violencia	Media nacional	Yucatán
Violencia hacia las mujeres mayores de 15 años	66.1%	66.8%
Escolar	25.3%	23.9%
Laboral	26.6%	25.5%
Comunitaria	38.7%	37.2%
Pareja	43.6%	45.2%
Violencia en atención obstétrica	33.4%	36.5%

Fuente: elaboración propia con datos del Inegi (2017).

El objetivo general de la observación fue analizar los condicionantes que intervinieron en el ejercicio de acciones de gobernanza relacionadas con la adaptación de los servicios de atención a la VBG en Yucatán durante el periodo decretado como pandemia. El objetivo de utilidad social del estudio fue generar un análisis que permitiera identificar las adaptaciones de los servicios de atención que constituyen buenas prácticas de gobernanza.

## Contexto

El informe “Desarrollo humano y COVID-19 en México, desafíos para una recuperación sostenible”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2020a), presenta un análisis y recomendaciones para afrontar la pandemia en los rubros de salud, educación, ingreso y género. Describe un obstáculo bien conocido: la desigualdad. Las reflexiones se fundan en la diferencia entre los Índices de Desarrollo Humano entre hombres y mujeres, el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)<sup>6</sup> y el Índice

<sup>6</sup> Mide las desigualdades de género en tres aspectos importantes del desarrollo humano, a saber: la salud reproductiva, que se calcula por la tasa de mortalidad materna y la de fecundidad entre las adolescentes; el empoderamiento, que se obtiene por la proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y la de mujeres y hombres adultos de 25 años o más que han cursado como mínimo la enseñanza secundaria, y la situación económica, expresada como la participación en el mercado laboral y medida según la tasa de participación en la fuerza de trabajo de mujeres y hombres de 15 años o más (PNUD, 2020b).

de Desigualdad de Género (GII).<sup>7</sup> México entró al periodo de pandemia con una brecha de género de 4.3% (PNUD, 2020a), lo que significa que las mexicanas tienen menos capacidad de incorporarse al trabajo formal, al sistema educativo y al acceso a la salud. Se suma la violencia de género que 43.6% padece a nivel nacional por parte de sus parejas (Inegi, 2017).

Respecto a los índices, en los municipios de estudio se observa una distancia desigual entre la condición de mujeres y hombres, aun en municipios con un IDH medio-alto como Mérida. El asunto se agrava en Umán, Hunucmá, Kanasín y Valladolid (Tabla 2), donde los IDH diferenciados entre hombres y mujeres tienen una brecha más amplia y el IDG muestra que la desigualdad se agudiza respecto a la capital del estado en cuanto al acceso a la salud, la educación, el trabajo y la participación política.

**Tabla 2.** IDH e IDG en los municipios en estudio, Yucatán y media nacional.

Municipios/Índices	IDH Hombres	IDH Mujeres	IDG
Mérida	0.820	0.811	0.888
Umán	0.722	0.719	0.839
Kanasín	0.742	0.736	0.852
Hunucmá	0.696	0.683	0.819
Valladolid	0.710	0.697	0.799
Estatal	0.761	0.769	0.387
Nacional	0.767	0.784	0.393

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2014a; 2014b).

## Estrategia metodológica

La matriz normativa que guio el estudio está fundada en los principios teóricos definidos en el capítulo de Puga que aparece en este libro, si bien la matriz analítica mostró la operación de estos durante la pandemia.<sup>8</sup> La autora considera que algunas buenas prácticas en el ejercicio de la gobernanza incluyen:

<sup>7</sup> Expone las desventajas en esas mismas dimensiones.

<sup>8</sup> Véase el texto de Cristina Puga en este mismo volumen.

1. La disposición y la experiencia de los actores (entusiasmo, apertura al diálogo, manejo de crisis, participación en procesos semejantes anteriores, etcétera). Esto opera tanto para actores sociales como para representantes gubernamentales.
2. Reglas claras (quiénes participan, cómo se reúnen, quién preside, cómo se usa el tiempo). Las reglas de funcionamiento son un elemento imprescindible de la institucionalización del espacio, sea cual sea.
3. Acceso a información y conocimiento experto. Implica el acceso de todos los participantes al conocimiento del tema en cuestión y, de ser necesario, la asistencia de especialistas.
4. Presupuesto. El proceso debe contar con un presupuesto mínimo de operación; pero también si se trata de una política pública futura, debe tener información clara sobre los fondos con que se cuenta para hacerla posible.
5. Liderazgo. Capacidad de uno o más participantes para conciliar, encontrar respuestas comunes, evitar conflictos. Se asocia con traducción, que es la capacidad de hacer comprensibles lenguajes diferentes (por diferencias culturales, profesionales, regionales, etcétera).

Por su parte, las unidades de análisis que delimitaron las fronteras del estudio son procesos de adaptación durante la pandemia de los modelos de atención presenciales del gobierno estatal, los municipios seleccionados y la sociedad civil: atención psicológica, asesoría jurídica y canalización a refugios.

Las interrogantes que orientaron la observación fueron:

1. ¿Cómo puede la colaboración entre gobierno y sociedad ser efectiva para atender la VBG durante una crisis sanitaria?
2. ¿Qué condiciones debe cumplir la gobernanza sensible al género para atender la VBG?
3. ¿Qué estrategias se han diseñado para abordar la desigualdad de género y cumplir con principios de equidad, inclusión y rendición de cuentas?
4. ¿Qué acciones de colaboración entre la sociedad civil y el Estado han funcionado, cuáles no y por qué?

La metodología de investigación implicó realizar ejercicios cualitativos y cuantitativos, donde destacan:

1. El análisis de contenido de los modelos de atención y políticas complementarias.
2. Las entrevistas semiestructuradas a través de plataformas de videoconferencias con los funcionarios involucrados y representantes de las asociaciones civiles.
3. El análisis de información estadística ligada a la violencia en contra de las mujeres y los géneros en Yucatán.

## Discusión de los resultados

En este apartado se presenta el análisis de los principales ejes de observación. En cada actor (hombre y mujer) pueden identificarse las estrategias que desarrollaron para transitar los primeros meses de la pandemia, las respuestas que dieron a su comunidad de beneficiarios, así como la manera en que se involucraron con instancias gubernamentales, o la distancia entre ellas. En este análisis se consideró la gobernanza local como una forma particular de acción colectiva, fundada en “nuevas formas de acción pública y articulación más participativa y cooperativas entre los distintos actores e instancias institucionales, tanto formales como informales” (Zavala y Porras, 2012, p. 142), y la ausencia de estas nuevas formas durante la pandemia como un punto de inflexión para reconsiderar la toma de otros rumbos en la relación entre el gobierno y la ciudadanía.

## Atención a la violencia para mujeres indígenas

En este subapartado se revisarán algunos rasgos de la violencia de género que padecen las mujeres indígenas y, particularmente, las formas en que se les atiende en Yucatán. Es importante señalar que esta violencia tiene elementos particulares relacionados con la desigualdad que las indígenas enfrentan a lo largo de su vida, como la sujeción a sistemas normativos tradicionales, el trabajo infantil, la naturalización

de la violencia y la discriminación por parte de personas fuera de su contexto, quienes, incluso, pueden ser responsables de la atención y el resguardo de sus derechos más elementales, como el acceso a la salud, la educación y la justicia.

En México existen 6 695 228 personas de 5 años de edad o más que hablan alguna lengua indígena, de las cuales, 50.9% son mujeres, y 49.1%, hombres (Inegi, 2020). Para Yucatán, el porcentaje es prácticamente el mismo: 1 052 438 hablantes; 50.9%, mujeres, y 49.1 %, hombres (INPI, 2015). La lengua predominante es el maya yucateco, y también se habla chol, tzeltal y mixe (Inegi, 2010). En los municipios donde se realizó el trabajo de observación, el número de mujeres indígenas es significativo respecto al total de habitantes: representan en Hunucmá, 25.4%; Kanasín, 20.2%; Mérida, 12.9%; Umán, 23.6%, y Valladolid, 39%. Lo numeroso de la población indígena se contrapone con los hallazgos respecto a los mecanismos de atención diseñados para atender sus particularidades. A continuación se presentan las experiencias de las Casas de la Mujer Indígena y Afrodescendiente (Cami) de la región.

Las Cami son espacios donde se refuerzan los mecanismos propios de las mujeres indígenas para erradicar la violencia de género y atender sus necesidades de salud. Surgieron en 2002 por una propuesta de académicas y de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas como una respuesta a la discriminación y la violencia. Actualmente, están instaladas en 31 diferentes estados del país y cuatro más están en construcción para abrirse entre 2020 y 2021 (Dircio, 7 de diciembre de 2019). Sus tareas consisten en el acompañamiento jurídico en la misma lengua que hablan las indígenas (traducción e interpretación judicial) y el ofrecimiento de servicios de salud tradicional y convencional, así como de talleres de prevención de la violencia y de salud sexual y reproductiva. Su presupuesto proviene del gobierno federal a través del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y pueden generar convenios de colaboración con instancias gubernamentales y de la sociedad civil.

La Península de Yucatán cuenta con tres Cami: “Tumbel kuxtal”, en Chemax, Yucatán; “Tu’ux yaan”, en Siho, Halachó, Yucatán, y “U Muuk’il Ko’olelo’ob María Uicab”, en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo. Durante las entrevistas, sus coordinadoras explicaron que el reto más urgente que han enfrentado durante la pandemia es la limitación de sus actividades, pues la población a la que se dirigen está acostumbrada al acompaña-



miento presencial y no siempre tiene la oportunidad de contar con un teléfono inteligente y conexión a internet (Ku, Canché y Yeh, comunicación personal, 18, 19 y 20 de agosto de 2020).

Asimismo, desde principios de 2020, los servicios jurídicos y psicológicos se encuentran limitados dado que, al transformarse el Instituto para la Equidad de Género en Yucatán en la Secretaría de las Mujeres, no les ha sido posible acceder a los recursos del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), con el cual se financiaba la contratación de trabajadoras sociales, abogadas y psicólogas para los procesos de atención. Estos servicios ahora se concentran en Centros Municipales de Atención a la Violencia contra las Mujeres (CMAVM), localizados en Izamal, Kanasín, Maxcanú, Mérida, Motul, Progreso, Tekax, Ticul, Tizimín, Umán, Peto y Valladolid, los cuales no son accesibles para un buen número de mujeres indígenas que habitan en el estado (Semujeres, 2020). Hasta finales de 2020, las funcionarias de las Cami no podían realizar una canalización adecuada por falta de comunicación acerca de los horarios de atención en los CMAVM y los costos de traslado de manera individual en taxis para respetar las medidas sanitarias.

## La atención de la violencia desde la Secretaría de la Seguridad Pública (SSP)

El papel de la policía en la prevención y atención de la Violencia Basada en Género es fundamental como primera respondiente, es decir, como la autoridad que asiste en primer lugar para auxiliar a la víctima. En Mérida existen dos centros de atención a la violencia de género: 1. Unidad Especializada para la Prevención de la Violencia Familiar y de Género (Uniprev), dependiente de la SSP estatal, y 2. Unidad Especializada para la Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género (Unespavifag), adscrita a la Policía Municipal de Mérida (PMM); ambas se encuentran integradas por policías especializados en la intervención de casos de la violencia familiar y/o de género.

La Uniprev tiene un equipo de 12 integrantes, y la municipal, de 6, con formación en psicología, trabajo social y seguridad, que participan en operativos y no solo ejercen funciones de prevención, sino también de reacción. Las actividades reactivas consisten en acudir a los lugares

donde se les requiere para la contención, el resguardo y el traslado de mujeres víctimas de violencia. Las unidades brindan sus servicios las 24 horas del día, los 365 días del año, a través de guardias que realiza el personal. Por su parte, el objetivo de la Unespavifag es

concientizar a la ciudadanía y auxiliar integralmente a las víctimas de violencia familiar y/o de género a través del personal policial proporcionando asistencia oportuna y especializada; para así garantizar la seguridad de las personas, promoviendo el respeto a los Derechos Humanos (PMM, 2020).

La Uniprev brinda asesoría telefónica a los policías que acuden a los llamados al 911 para identificar los tipos y modalidades de violencia. Esta orientación a distancia se realiza por los comandantes de sector, quienes los comunican en ocasiones con las mujeres para acortar tiempos de reacción y acompañamiento. Para la interpretación del maya, se apoyan en un licenciado del jurídico de la propia secretaría o del personal de la fiscalía que han identificado previamente como mayahablante. Las necesidades de traducción al inglés también las resolvieron con la policía turística. Al contrario de lo que sucede en la ciudad, en las comisarías o los pueblos no hay problemas para localizar a un intérprete, puesto que siempre existen elementos integrantes de la corporación que hablan maya. Su área de trabajo es propiamente la capital, aunque también se han trasladado a otros municipios, o asesorado al personal policial a distancia.

Durante el periodo de pandemia han adaptado el acompañamiento psicológico a través de videollamadas. Las situaciones de urgencia se mantienen de forma presencial; incluso brindan terapia en los domicilios cuando se requiere. Respecto a las condiciones de violencia en los tiempos de encierro, consideran que ha aumentado por el estrés que conlleva la medida sanitaria de mantenerse en casa y las dificultades económicas que ha enfrentado la mayoría de la población. Para su mejor funcionamiento, los integrantes de la unidad estatal mantienen colaboración con diferentes instituciones que brindan atención a las mujeres y la familia y organizaciones de la sociedad civil, como APIS Sureste, A. C.

En relación a la atención de población de la diversidad sexual, solo han tenido el caso de una mujer trans mayor de edad en situación de abandono, a quien dieron seguimiento hasta solucionar su condición.

Señalan que, aunque no se ha presentado la ocasión, no tendrían ningún reparo en brindar el servicio a quienes se identifiquen como mujeres. Finalmente, para guardar la secrecía de quienes acuden en su auxilio, han mantenido un nivel bajo de publicidad, pero se puede recurrir los servicios de la Uniprev a través del 911 o al teléfono 9 30 32 00, extensión 49 203.

## Redes sociales, colectivos y sociedad civil atendiendo la violencia durante la pandemia

El uso de las redes sociales durante la pandemia se incrementó en diferentes sentidos: por un lado, funcionaron como el medio más ágil para seguir la evolución de la crisis sanitaria en el globo terrestre, así como las medidas de aislamiento social tomadas por los gobiernos, principalmente, los cierres de negocios y el uso del cubrebocas. Por otro lado, propiciaron la rápida propagación de noticias falsas que atemorizaron a la sociedad, como la posibilidad de contagio a través de las antenas 5G, el agua y la comida rápida, e incluso tratamientos y medicamentos que ofrecían curas milagrosas.

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha reconocido el papel preponderante de los medios de comunicación digitales como espacios no siempre confiables para informarse durante la pandemia. A este exceso le denominan *infodemia*, es decir, una pandemia de información que no siempre presenta fuentes autorizadas y orientaciones confiables. Por tal motivo, en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se han realizado esfuerzos para que las propias plataformas digitales se incorporen a la vigilancia del flujo de sus contenidos y proporcionen espacios de consulta confiables (OPS y Bireme, 2020).

En Yucatán se identifican más de 30 grupos, en su mayoría, colectivos y asociaciones civiles que difunden notas informativas propias y de otros medios, comunicados, orientaciones, y ofrecen acompañamiento en la prevención y atención de la violencia de género. La mayoría de ellos se concentran en espacios urbanos como Mérida y Valladolid. La ubicación geográfica de las asociaciones civiles y los colectivos no siempre aparece en el apartado de información, una minoría consigna su ubicación y se trata de las constituidas como asociaciones civiles. Los que señalan su ubicación son aquellos

que operan en las redes sociales haciendo activismo y canalizando a quien lo necesita hacia otros grupos más organizados o instituciones gubernamentales como los CMAVM-Semujeres, los módulos de atención de la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Yucatán, las delegaciones del DIF Semujeres, el Instituto Municipal de la Mujer (IMM) y APIS Sureste.

No obstante, unas y otros mantienen un flujo importante de comunicación e interacción con sus usuarias/os, lo que permite afirmar que constituyen un soporte importante para la prevención y atención a la violencia.

A continuación se presentan las reflexiones de tres grupos constituidos como asociaciones civiles que desde abril de 2020 adoptaron estrategias y canales de atención, transitaron a medios digitales y, a pesar del tiempo transcurrido, recuperaron las grandes posibilidades del seguimiento a distancia y esbozaron retos a futuro. En primer lugar, Kelly Ramírez, de Igualdad Sustantiva, A. C., explicó que su asociación ofrece una red de acompañamiento para la prevención de acoso, secuestro y feminicidio a través de un grupo de WhatsApp, donde se articulan para la protección de mujeres y su traslado y movilidad. En Igualdad Sustantiva, A. C. han ofrecido acompañamiento a las mujeres dentro de sus propias casas porque, con el confinamiento, la violencia en el espacio doméstico se ha recrudecido (Ramírez, comunicación personal, 21 de septiembre de 2020).

En segundo lugar, Leticia Murua, de APIS Sureste, explica que a partir de abril de 2020 transitaron a una modalidad de atención psicológica y legal vía telefónica y de videoconferencias. Al proponerles este cambio a sus usuarias, algunas se alejaron, pero otras comenzaron a acercarse. Estos procesos de acompañamiento se centraron en la atención psicológica; la atención jurídica se acotó ante la restricción de las actividades del Poder Judicial al mínimo. Los juzgados prestaban servicios de emergencia como medidas de protección, pero quedaron fuera algunos muy importantes para la prevención de la violencia, como los procedimientos de guardia y custodia, divorcios y abuso (Murua, comunicación personal, 22 de septiembre de 2020); también se quedaron sin posibilidades de iniciar procesos legales. Aunque mantuvieron el servicio de asesoría, resultó muy complicado el acompañamiento. Al reiniciarse las actividades en fiscalías y juzgados, se hallaron con la saturación de la demanda del servicio público y, por ende, se retrasaron los procedimientos. Durante abril tuvieron que modificar el proceso de recepción de mujeres en su refugio:

solicitaron que a partir de mayo permanecieran 10 días en el Centro de Justicia de las Mujeres (CJM) y no 72 horas como estaba establecido. Durante junio y julio notaron que siete de ellas, canalizadas al CJM, lo abandonaron antes de su traslado a los refugios, así que consideraron regresar al ingreso directo a partir de agosto. Desde entonces, la mujer (y, en su caso, la familia) ingresa directamente al refugio, pero se mantiene 10 días en aislamiento, y los miembros deben ser revisados por un doctor para dar algunas certezas sobre las condiciones de salud.

En tercer lugar, la licenciada Miranda Abigail Trillo, de Yucatrans, A. C., explicó que sus actividades no se han detenido del todo. Al restringirse la movilidad, las/os trabajadoras/es sexuales enfrentaron crisis emocionales al no tener ingresos económicos, no poder comprar alimentos para sus familias, ni pagar las rentas de sus viviendas. Por tal motivo, han tenido que movilizarse para conseguir donativos y despensas. La entrega de estas se ha dificultado porque la población trans no puede regularmente cumplir con las solicitudes institucionales para comprobar el apoyo (identificación oficial y comprobante de domicilio) (Trillo, comunicación personal, 23 de septiembre de 2020).

Finalmente, esta pandemia ha puesto de manifiesto el aumento de la violencia en los hogares (que las redes sociales han ayudado a visibilizar y denunciar) y la necesidad de mejorar el proceso de atención de forma no presencial, acompañado de estrategias para atender problemáticas persistentes (como el hambre y el trabajo precario para las mujeres y la población trans).

## Las disidencias sexuales en Yucatán durante la pandemia

La asociación civil Yucatrans, A. C. ha sido clave en la mejora de las condiciones de la comunidad LGBTQ+ durante la pandemia en Yucatán. Está conformada por un comité y más de 80 personas que se dedican al trabajo sexual y viven en condiciones de vulnerabilidad por su identidad y expresión de género; su objetivo es combatir la transfobia y elevar la calidad de vida de travestis, transgéneros y transexuales.

Para el equipo de observación es importante sumar a la definición de Violencia Basada en Género, explicitada en convenciones importantes

como la CEDAW y Belém do Pará, los “Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos con relación a la orientación sexual y la identidad de género” (Principios de Yogyakarta), puesto que esta definición concierne también a cualquier persona disidente en términos sexo-genéricos (ICJ, 2007).

El contexto yucateco respecto a las disidencias sexuales es sui generis. Por un lado, existe una larga tradición de disfrutar espectáculos en los que hombres se visten de mujeres en las fiestas tradicionales de las corridas de toros o charlotadas, así como en los restaurantes de la capital, con los monólogos de hombres ataviados a la usanza de las mestizas. Por otro lado, en la legislatura estatal se rechazó en dos ocasiones la reforma a las leyes civiles para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo; la segunda vez fue apenas en 2019 con 15 votos en contra, y 9 a favor (Sánchez, 8 de julio de 2020).

Esta aparente incongruencia entre el gozo y los derechos de la población disidente explicita condiciones de invisibilización que conviven con la marginalidad cotidiana y se agudizan durante la pandemia, momento en que los derechos económicos, sociales y políticos se ponen en tensión. Al respecto, Miranda Trillo menciona que si bien en el estado no se han presentado los niveles de violencia que se viven en otras partes del país, en su asociación Yucatrans han documentado su aumento durante el aislamiento social y los periodos institucionales en que se decretó la ley seca. Esto, entre otros motivos, es resultado tanto de las privaciones económicas por falta de trabajo como de la abstinencia del alcohol y otras drogas no dirigida por un tratamiento médico y psicológico (Trillo, comunicación personal, 25 de septiembre de 2020).

Los derechos humanos de este grupo se han restringido por su imposibilidad de acceder a programas sociales. Los obstáculos inician desde que, entre los requisitos de estos, se solicita contar con comprobantes de identidad que las/os asociadas/os no tienen porque son en su mayoría analfabetas, migrantes y sin vivienda propia. Trillo Herrera señala que uno de sus principales intereses es precisamente integrarse a programas que les permitan acceder a una vivienda digna y segura (comunicación personal, 25 de septiembre de 2020).

Otra situación que las/os margina aún más es el acceso a la justicia. Las/os operadoras/es de justicia responden de forma irrespetuosa y ambigua a las denuncias de travestis, transgéneros y transexuales, pues

desconocen o no reconocen que la violencia padecida por ellas/os se relaciona, en muchas ocasiones, con su identidad de género. En suma, el acceso a los derechos de identidad, al trabajo decente y a la justicia son aún un tema pendiente para la población trans en Yucatán.

## Asociaciones civiles y colectivos feministas enfocados a la atención de mujeres víctimas de violencia de género en Yucatán

En la última década, Yucatán ha vivido un aumento significativo de las asociaciones civiles ligadas a diversas demandas sociales, y la defensa de los derechos de género de las mujeres a través de ellas no es la excepción. El observatorio se interesó en identificar cuáles son, dónde están y las principales acciones que efectúan y, a la par, las colectivas feministas, ambas enfocadas en atender a las víctimas de violencia de género. Sus intereses son amplios como variado es el problema: asesoramiento, protección y ayuda preventiva son acciones que brindan a las mujeres en situación de violencia en el estado de Yucatán, sobre todo, durante la pandemia actual.

En este contexto, las asociaciones civiles están dedicadas a atender de manera gratuita a mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijos e hijas. Las que se encuentran activas son 9: 8 en Mérida y 1 en la Ciudad de México, con alta actividad en toda la entidad, a saber:

1. APIS Sureste Fundación de la Equidad, A. C.
2. Yucatrans, Asociación Transgénero Yucatán, A. C.
3. Igualdad Sustantiva de Yucatán
4. Viva Te Quiero, A. C.
5. Mujeres con Violencia y Jóvenes en Riesgo de Suicidio y Violación, A. C. (Muvijorisuvi)
6. Desarrollarte Efecto Mariposa México
7. EQUIS Justicia para las Mujeres, A. C. (Ciudad de México)
8. Unidad de Atención Psicológica, Sexológica y Educativa para el Crecimiento Personal, A. C. (Unasse)
9. Ciencia Social Alternativa, A. C., Kóokay

Estas organizaciones brindan uno o más servicios: asesoría jurídica, atención psicológica y médica, trabajo social, programas de prevención, canalización a casas de transición o refugios, capacitación para empleo, apoyos económicos y ofertas laborales (Figura 1). El objetivo común es que las mujeres no retornen al círculo de violencia y garantizar así su protección y acceso a la justicia.

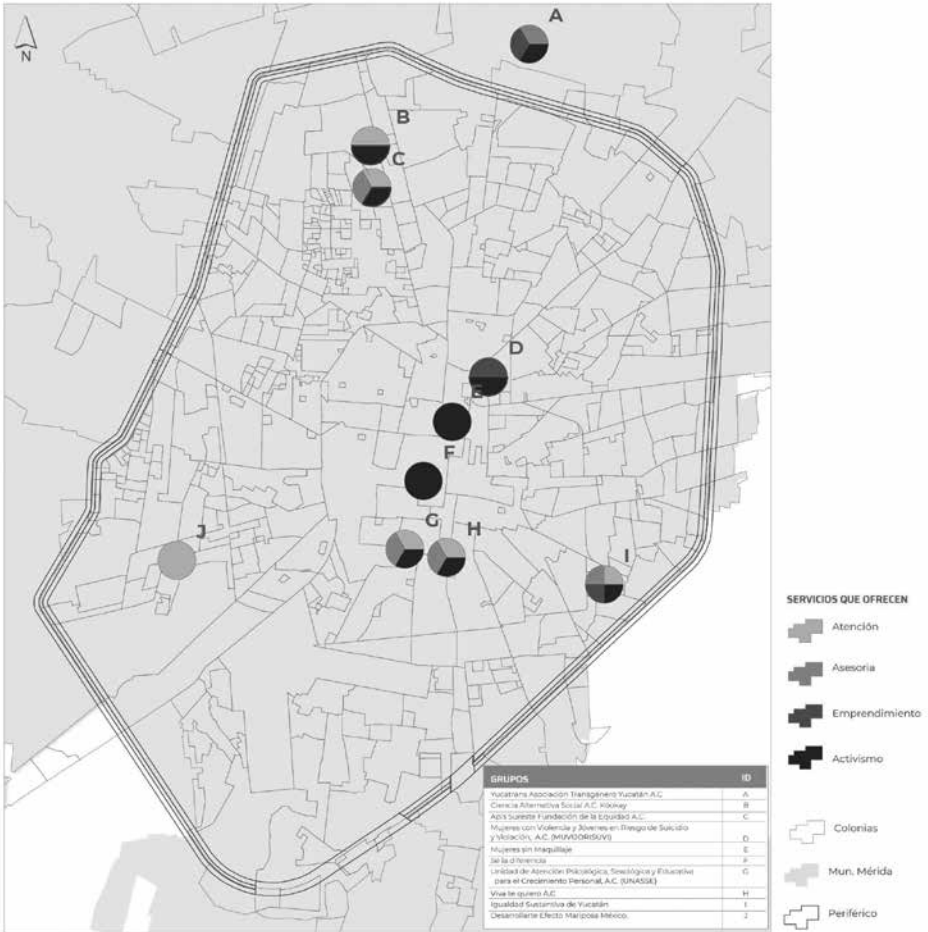
Con respecto a las colectivas feministas en el estado, la mayoría están enfocadas a la violencia de género que se presenta en Yucatán. Son 13 agrupaciones que se dedican a difusión de información, formación de redes de apoyo, colaboración en conversatorios, talleres, expresiones artísticas, denuncias y manifestaciones tanto físicas como virtuales, y también a exigir a las instituciones la erradicación de la violencia de género. De estas, 11 se encuentran en Mérida, 1 en Valladolid y 1 abarca la península:

1. Marea Verde
2. Abogadas Violetas
3. Red de Feministas Peninsulares  
(Yucatán, Campeche y Quintana Roo)
4. Frente Feminista Yucatán
5. La Papayera
6. Mujeres sin Maquillaje
7. Sé la Diferencia
8. Casa Colibrí (Valladolid)
9. Somos Violetas
10. Reflexión y Acción Feminista
11. Arrabaret Colectiva
12. Ni Una Menos Yucatán
13. Yucatán Feminicida

Tanto organizaciones como colectivas han trabajado activamente en Yucatán para contrarrestar la violencia en contra de las mujeres. Es notable el esfuerzo de las colectivas: aunque no tengan un registro oficial y en varios casos carezcan de apoyo económico, a través de plataformas en internet, blogs y redes sociales han canalizado las denuncias y otorgado apoyo a las mujeres.



**COLECTIVOS FEMINISTAS EN MÉRIDA**



MAPA ESTUDIO DE CASO ESPACIO DE OBSERVACIÓN:  
Violencia de género  
Proyecto CONACYT 302972

FUENTE DE LOS DATOS:  
Páginas oficiales, y redes sociales de las organizaciones y colectivos.

DESCRIPCIÓN:  
Se muestran distintos puntos dentro del municipio de Mérida, en los cuales se señala la ubicación y las actividades que realizan las diferentes asociaciones especializadas en la atención y ayuda a las mujeres que sufren violencia de género



**Figura 1. Colectivos feministas y organizaciones de la sociedad civil en Mérida.**  
*Fuente: ORGA (2020a).*

En este sentido, es necesario promover una política pública que arroje las demandas tanto de las asociaciones civiles como de las colectivas independientes, y que garantice su presencia y atención en la mayoría de los municipios de la entidad, pues, como se observó, abundan en la capital.

## Conclusiones

El objetivo del estudio de caso fue analizar los condicionantes que intervienen en el ejercicio de acciones de gobernanza relacionadas con la adaptación de los servicios de atención a la VBG en Yucatán durante la pandemia de COVID-19. El fin fue analizar las adaptaciones de los servicios de atención que constituyen buenas prácticas de gobernanza; por tal motivo, se presenta un balance de los principales hallazgos, así como reflexiones preliminares.

Se parte de un contexto con diferentes aristas:

1. *Violencia en las familias y parejas de forma persistente.* De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016, en Yucatán se supera la media nacional respecto a la violencia que manifiestan haber sufrido las mujeres mayores de 15 años y la padecida por parte de sus parejas: 66.8% y 45.2%, respectivamente (Inegi, 2017). Por cada 100 mujeres en las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer, Yucatán superó la media nacional (SESNSP, 2020a).
2. *Desigualdad.* Los municipios que se incluyen en el estudio (Mérida, Umán, Hunucmá, Kanasín y Valladolid) contrastan entre sí al revisar su Índice de Desarrollo Humano y su Índice Relativo al Género, puesto que, mientras la capital se encuentra en un rango medio alto, el resto está en desventaja. La desigualdad indicada por estos índices se refleja en el cálculo estatal que se encuentra por debajo del índice nacional.
3. *Interseccionalidad.* Estas desigualdades no pueden estudiarse sin entender que se encuentran yuxtapuestas por la diversidad cultural del contexto yucateco, dado que existe una población de 1 052 438 hablantes de alguna lengua indígena, donde la predominante es el maya yucateco, pero también se habla chol, tzeltal y mixe (Inegi, 2010). Particularmente, en los municipios donde se realiza el estudio de observación, el número de mujeres indígenas es significativo respecto del total de habitantes: Hunucmá, 25.4%; Kanasín, 20.2%; Mérida, 12.9%; Umán, 23.6%, y Valladolid, 39%.

Asimismo, la población LGBTTO+ enfrenta violencia y disminución sustancial de sus derechos por la imposibilidad del avance legislativo para el reconocimiento de su identidad y expresión de género, matrimonio igualitario y homoparentalidad. A esto se suma que, durante la pandemia, quienes se dedican al trabajo sexual se quedaron sin trabajo, sin recursos para alimentarse y, en muchos casos, sin techo.

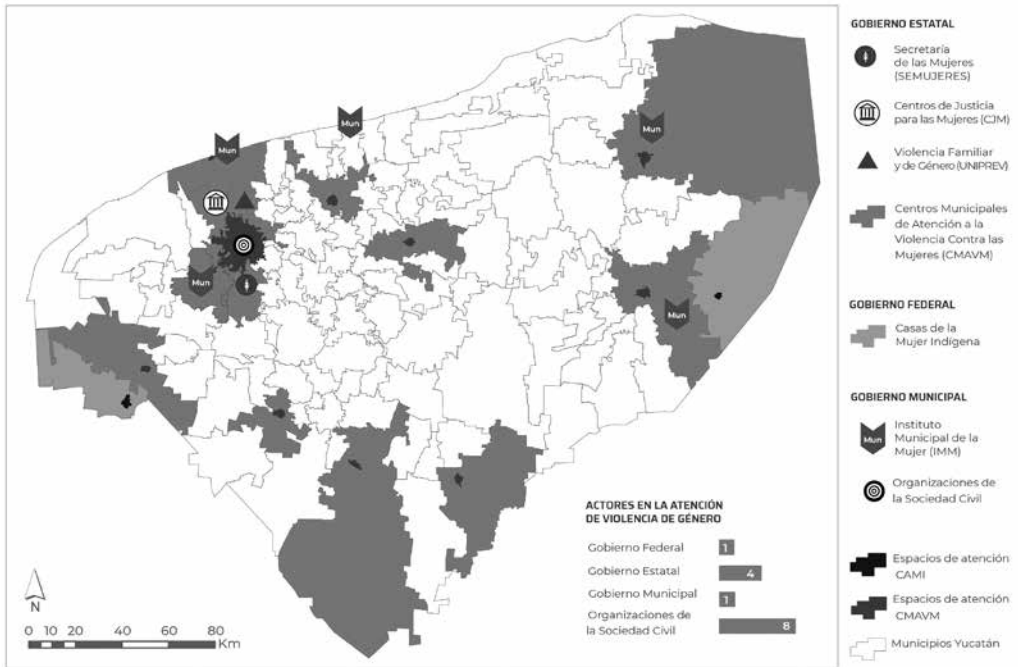
4. *Espacios de atención limitados.* De acuerdo con el Programa Especial para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Yucatán, en 2019, 11.32% de los municipios de la entidad contaron con alguna instancia o centro para la atención especializada para la violencia contra las mujeres (CMAVM-Semujeres, módulos de atención de la Secretaría de Salud y Servicios de Salud de Yucatán y delegaciones del DIF) (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 5 de octubre de 2020). Estos centros se localizan en Ixamal, Kanasín, Maxcanú, Mérida, Motul, Progreso, Tekax, Ticul, Tizimín, Umán, Peto y Valladolid, y otros que se concentran en Mérida, como el CJM, en la ciudad; la Uniprev; el IMM, con una línea telefónica, y para el contexto indígena con financiamiento federal, las Cami, en Chemax y Siho, Halachó (Semujeres, 2020). La distribución de los espacios de atención desde los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil pueden observarse en la Figura 2.

## Recomendaciones

Enseguida se presentan algunas reflexiones preliminares, y se reconoce que el estudio no ha finalizado:

1. Persisten los estereotipos sobre los roles ceñidos al espacio público que deben cumplir las mujeres en la sociedad. Esto repercute en la naturalización de la violencia como una medida de disciplina. Se atiende con mayor relevancia cuando la violencia escala a niveles más brutales como el feminicidio y a partir

## ESPACIOS DE ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN YUCATÁN



MAPA ESTUDIO DE CASO ESPACIO DE OBSERVACIÓN:  
Violencia de género  
Proyecto CONACYT 312572

FUENTE DE LOS DATOS:  
Páginas oficiales de las dependencias de gobierno y redes sociales



*Figura 2. Distribución espacial de los espacios de atención de la violencia de género en Yucatán. Fuente: ORGA (2020b).*

- de la movilización de la sociedad civil.
- Al describir la seguridad en el estado, no se observa que, mientras es seguro en términos generales (baja tasa de homicidios), es muy peligroso en el interior de los hogares. Esto evidencia una falta de perspectiva de género en la evaluación de seguridad y sus procesos de prevención.
  - Las y los actoras/es gubernamentales se encuentran ceñidas/os a una autoridad central, lo que dificulta que niveles intermedios o periféricos puedan tomar decisiones y asumir creativamente el diseño de políticas para la igualdad. Por ejemplo, en ningún momento los mensajes de los espacios públicos y

mediáticos que procuran la atención incluyen como destinatarias a las personas LGBTTO+, a pesar de que algunas/os de las/os funcionarias/os aseguran que están en la mejor disposición de atenderlas.

4. Los espacios de atención no presencial no son suficientes para la población que no cuenta con acceso a internet ni se inscribe en los canales de socialización de las redes sociales, donde participan colectivos que dan acompañamiento por este medio. Son necesarias estrategias con pertinencia cultural que se acerquen y permanezcan en los municipios donde se ubican los índices de desigualdad de género.
5. En los meses de pandemia emergió un número importante de colectivos feministas que acompañan a mujeres en situación de violencia. Esta forma de organización ha tenido un impacto en la canalización de violencias y en el activismo en redes sociales para visualizar los entornos de conflicto en hogares y vía pública, y la violencia digital. No obstante, aún no se observa estrecha comunicación y trabajo con las instituciones gubernamentales.

Se realizan recomendaciones finales dirigidas a quienes han ejercido la gobernanza en materia de equidad de género en Yucatán, particularmente durante la pandemia de COVID-19.

#### I. Gobiernos municipales (Mérida, Umán, Hunucmá, Kanasín y Valladolid) y gobierno estatal

1. Generar campañas de sensibilización sobre la violencia de género con pertinencia cultural y dirigidas a transformar los estereotipos existentes respecto a los roles que deben cumplir las mujeres en los espacios públicos. Estas campañas deben tomar en cuenta la diversidad cultural del contexto yucateco.
2. Diseñar programas de prevención de la violencia de género que consideren el trabajo en red con asociaciones civiles, con las cuales se vinculen no necesariamente con el esquema de contratación de servicios, sino como actoras/es clave de la comunidad. También es necesario garantizar la estabilidad de

los programas a través de la inclusión del sector educativo.

3. Considerar en los programas y campañas el financiamiento de instituciones internacionales y otros organismos de cooperación, incluso empresariales, para sostener económicamente las políticas.
4. Las campañas o los programas pueden incluir guías de recursos comunitarios tipo manual. Otros materiales necesarios son folletos, boletines, *spots* de radio y televisivos (que ilustren distintas manifestaciones de la violencia hacia las mujeres), y también en distintos formatos para internet (videos, audios, infografías, historietas y pósteres). Estos podrían replicarse por parte del sector educativo.
5. Crear unidades de atención a la violencia de género en las policías municipales. Estas unidades recibirían capacitación y entrenamiento para aplicar los protocolos de atención policial de la violencia de género y de investigación ministerial, policial y pericial del feminicidio. La Uniprev, perteneciente a la Secretaría de Seguridad Pública, y la Semujeres podrían proporcionar acompañamiento y asesoría a las emergentes unidades.

## II. Gobierno estatal-Secretaría de las Mujeres

1. Ampliar y diversificar los centros de atención a la violencia de género. De acuerdo con el Programa Especial para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Yucatán, para 2019 únicamente 11.32% de los municipios de la entidad contaron con alguna instancia o centro para la atención especializada para la violencia contra las mujeres. Esto concuerda con los hallazgos del equipo de observación, puesto que estos centros se localizaron en Izamal, Kanasín, Maxcanú, Mérida, Motul, Progreso, Tekax, Ticul, Tizimín, Umán, Peto y Valladolid, y otros, la mayoría concentrados en la ciudad de Mérida.
2. Generar campañas de prevención de la violencia de género con acciones diferenciadas de acuerdo con el nivel de prevención que se proponga. Puede seguirse el esquema que proviene de la salud pública y que se utiliza también para el análisis de campañas de comunicación social, es decir, prevención primaria, secundaria y terciaria. Las campañas de prevención

primaria son acciones orientadas a las causas, o sea, a incidir sobre la matriz sociocultural de la violencia; requieren políticas principalmente educativas y culturales. Las de prevención secundaria buscan disminuir la prevalencia de las prácticas de violencia, detectar tempranamente e intervenir de manera precoz. Las de prevención terciaria se refieren a la reducción de dichas prácticas a través de medidas de reparación y reeducación de los hombres.

3. Descentralizar la toma de decisiones de política pública respecto a la violencia de género. Esto dificulta que niveles intermedios o periféricos puedan tomar decisiones o asumir creativamente el diseño de políticas para la igualdad. Por ejemplo, el tránsito del modelo de atención presencial al virtual o a distancia fue inmediato en las instituciones que tenían previamente habilitados estos espacios de comunicación, mientras que en otros se ofreció tardíamente.
4. Incorporar en los ajustes o el rediseño de la planeación estatal la reforma de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán del 9 de diciembre de 2020, cuyo artículo 10 señala que toda la planeación deberá llevarse a cabo con perspectiva de género y consulta ciudadana:

Artículo 10.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado deberán planear y conducir sus actividades y sujeción a los objetivos y prioridades establecidos en los instrumentos de planeación; observando siempre la igualdad entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género desde su formulación (Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, 9 de diciembre de 2020, p. 53).

### III. Gobierno estatal-Secretaría de Seguridad Pública

1. Ampliar los recursos humanos y materiales de la Uniprev para que pueda ofrecer el servicio no solo a la ciudad de Mérida y municipios conurbados, sino al total de los municipios yucatecos.
2. Diseñar programas de atención a la violencia en los espacios públicos de las ciudades, barrios, comunas, parques, incluyendo

el transporte público, y que involucren a la comunidad.

3. Formar al cuerpo policial en los instrumentos para prevenir y atender la violencia. Capacitar al personal de seguridad pública en el conocimiento y la aplicación de los protocolos y mecanismos de participación ciudadana (Consejos de Seguridad y Juntas Policiales y Comunitarias). Involucrar en la formación a los colectivos de mujeres y asociaciones civiles, así como a los observatorios de violencia de género en la región.
4. Habilitar en su portal de internet información vigente y práctica para recurrir a los servicios de atención especializada que se ofrecen en la secretaría en materia de violencia de género. Por ejemplo, cómo solicitar la intervención de la Uniprev al llamar al 911.

#### IV. Legislatura estatal

1. Revisar la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Yucatán para analizar la pertinencia de que la Secretaría de Gobierno sea la dependencia responsable de la reeducación de los hombres y las campañas para cambiar los modelos de masculinidad vigentes y no la propia Semujeres, en coordinación con el CJM y la Fiscalía General.

#### V. Organizaciones de la sociedad civil

1. Procurar y fortalecer los vínculos con el gobierno en sus tres órdenes de gobierno y entre las propias organizaciones. Un rasgo que comparten las buenas prácticas en la atención a la violencia de género es que involucran a distintos actores: gobiernos en sus diversos niveles, organizaciones feministas y de la sociedad civil y organismos internacionales, por lo que es importante crear espacios conjuntos de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno donde se diseñen, implementen y evalúen los programas necesarios para disminuir la violencia en los hogares y calles de Yucatán.



## Referencias

- Bareiro, I. (2008). Democracia/s. Ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI. Análisis de género de los caminos recorridos desde la década de los 80 y futuros posibles (unidad 2) [hipertexto]. Seminario Prigepp-Flasco. Buenos Aires.
- Clemente, K. (23 de noviembre de 2020). Piden a Fiscalía se retracte y reinstale Unidad de Femicidios. *Quadratin Yucatán*. Recuperado de <https://yucatan.quadratin.com.mx/mujer/piden-a-fiscalia-se-retracte-y-reinstalen-unidad-de-femicidios/> el 1 de diciembre de 2020.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (5 de octubre de 2020). Anexo I. b. Programa Especial para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Estado de Yucatán. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-10-05\\_4.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-10-05_4.pdf) el 15 de octubre de 2020.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (9 de diciembre de 2020). Decreto por el que se modifica la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, en materia de perspectiva de género y consulta ciudadana. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-12-09\\_2.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-12-09_2.pdf) el 10 de enero de 2021.
- Dietz, M. (2001). El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía. En M. Lamas (Comp.), *Ciudadanía y feminismo* (Documento Prigepp, 2008). México: IFE.
- Dircio, I. (7 de diciembre de 2019). Casas de la Mujer Indígena, refugios contra la violencia de género. *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/especiales/casas-mujer-indigena-refugios-violencia-genero> el 15 de septiembre de 2020.
- ICJ (Comisión Internacional de Juristas) (2007). Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/48244e9f2.html> el 25 de marzo de 2021.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). Censo de Población y Vivienda. Recuperado de <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/yuc/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=31> el 1 de octubre de 2020.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), 2016. Recupe-

- rado de [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf) el 23 de septiembre de 2020.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas. Recuperado de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4SrHWedfsBwJ:https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2020/indigenas2020.docx+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=mx> el 1 de octubre de 2020.
- INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) (2015). Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128> el 20 de octubre de 2020.
- Jasso, L. (2019). La violencia feminicida y el feminicidio de la Península de Yucatán: características y contextos regionales. *Antrópica: Revista de ciencias sociales y humanidades*, 10(5), 21-46. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7148085> el 1 de octubre de 2020.
- Lamas, M. (2003). Cultura, género y epistemología. En J. M. Valenzuela (Coord.), *Los estudios culturales en México* (pp. 328-353). México: FCE.
- Mouffe, C. (1993). Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. *Debate Feminista*, (7), 3-22.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1993). Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx> el 10 de marzo de 2021.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) y Bireme (Centro Latinoamericano y del Caribe de Información en Ciencias de la Salud) (2020). Las redes sociales y COVID-19: la contribución de Bireme. Recuperado de [https://www3.paho.org/bireme/index.php?option=com\\_content&view=article&id=479:redes-sociais-e-covid-19-a-contribuicao-da-bireme&Itemid=183&lang=es](https://www3.paho.org/bireme/index.php?option=com_content&view=article&id=479:redes-sociais-e-covid-19-a-contribuicao-da-bireme&Itemid=183&lang=es) el 12 de noviembre de 2020.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020a). Colectivos feministas en Mérida. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=497](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=497) el 16 de noviembre de 2021.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020b). Espacios de atención de la violencia de género en Yucatán. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=497](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=497) el 16 de noviembre de 2021.

- Paredes, L., Llanes-Salazar, R. y Torres-Salas, N. (2016). La violencia de género contra las mujeres en Yucatán. *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, 2(14), 45-56. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/322667125\\_La\\_violencia\\_de\\_genero\\_contra\\_las\\_mujeres\\_en\\_Yucatan](https://www.researchgate.net/publication/322667125_La_violencia_de_genero_contra_las_mujeres_en_Yucatan) el 1 de octubre de 2020.
- Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En *Perspectivas feministas en teoría política* (Documento Prigep, 2008). España: Paidós.
- PMM (Policía Municipal de Mérida) (2020). Unidad Especializada para la Prevención y Atención a la Violencia Familiar y de Género (Unespavifag). Recuperado de <http://www.merida.gob.mx/policia/php/unidadespecializada.php> el 1 de septiembre de 2020.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014a). Índice de Desarrollo Humano y de Género en México: Nueva metodología. Identificar las barreras para lograr la igualdad. Recuperado de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indicadores-de-desarrollo-humano-y-genero-en-mexico--nueva-metod.html> el 25 de marzo de 2021.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014b). Índice de Desarrollo Humano (IDH) municipal de hombres y mujeres [nueva metodología]. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf> el 25 de marzo de 2021.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020a). Desarrollo humano y COVID-19 en México, desafíos para una recuperación sostenible. Recuperado de <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desarrollo-humano-y-covid-19-en-mexico.html> el 15 de septiembre de 2020.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020b). Índice de Desigualdad de Género. Recuperado de <https://raci.org.ar/el-pnud-publico-el-indice-de-desigualdad-de-genero-2019/> el 20 de junio de 2020.
- Sánchez, M. (8 de julio de 2020). La lucha por el matrimonio igualitario en Yucatán. *Reporte Índigo*. Recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reportes/la-lucha-por-el-matrimonio-igualitario-en-yucatan-leyes-civiles-discriminacion/#:~:text=El%2015%20de%20julio%20de,favor%20%28%20%20gemitidos%20en%20secreto%28%20%20g3> el 21 de septiembre de 2020.

- Semujeres (Secretaría de las Mujeres) (2020). Atención especializada a mujeres en situaciones de violencia en el estado de Yucatán. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/ver\\_programa.php?id=179](https://www.yucatan.gob.mx/ciudadano/ver_programa.php?id=179) el 20 de octubre de 2020.
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2020a). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911. Centro Nacional de Información. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1yVfgnItDgQC88zr2fnHW4lE8Mwmz uPio/edit> en agosto de 2020.
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de seguridad Pública) (2020b). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911, información al corte del 31 de diciembre. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Zavala, J. S. y Porras, F. (2012). Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México. En G. Zaremborg (Coord.), *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (pp. 35-70). México: Flacso/IDRC-CRDI.



---

# Movilidad y COVID-19 en Yucatán. Construcción de acuerdos colegiados en contextos de crisis

Rubén Torres Martínez<sup>1</sup> e Isaías Hau Uribe<sup>2</sup>

La aparición del SARS-CoV-2 trajo consigo transformaciones fundamentales en la vida social, la economía, la política y, en general, en las culturas de todo el orbe; tales modificaciones son más que evidentes en la actualidad. A más de un año de declarada la pandemia, el impacto del COVID-19 en nuestras vidas es innegable. Podemos citar ejemplos como el de la incorporación total de las tecnologías de la comunicación a distancia para cientos de millones de individuos. Labores que históricamente se realizaban cara a cara se transformaron en relaciones establecidas mediante pantallas y dispositivos electrónicos. Sin embargo, existe todavía un grueso sector de la población que no pudo ni ha podido incorporarse de lleno a esta nueva realidad, sea por la naturaleza de sus respectivas actividades (comercio, restauración, transporte, etcétera), o bien por encontrarse en situaciones poco favorecidas.

En esa lógica, se puede aventurar que la pandemia exacerbó muchos problemas, contradicciones y desequilibrios sociales existentes desde tiempo atrás y que el sistema de economía neoliberal fomentaba. El sociólogo Enrique de la Garza Toledo (2000) señala que el neoliberalismo es una formación socioeconómica amplia y compleja, con muchas y variadas configuraciones; es un error pensar que es algo sistémico, dadas las contradicciones y discontinuidades que lo caracterizan. Siguiendo a este autor, el neoliberalismo es, en realidad, una concepción del mundo heredera, por una parte, del neoclasicismo económico y, por otra, de la teoría de la elección racional (*rational choice*); por ello pone

---

<sup>1</sup> Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rubentm@cephcis.unam.mx

<sup>2</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: isahauribe@gmail.com

especial énfasis en el combate a la inflación mediante la baja de gasto público y la libre acción del mercado (libre mercado). Un Estado neoliberal es aquel que rompe con las políticas keynesianas y los acuerdos corporativos (base de legitimidad política de los gobiernos modernos). Justo en el momento en que el neoliberalismo parecía imponerse como concepción del mundo, aparece el COVID-19 y desnuda muchas injusticias sociales, las cuales solo se han profundizado con el tiempo, pero igualmente pondrá en una encrucijada a cientos de gobiernos a lo largo y ancho del mundo. Yucatán no será una excepción, como tampoco su capital, Mérida. En este contexto de crisis amplia —no solo sanitaria y económica, como los medios suelen enfatizar, sino también política y social, pero, sobre todo, cultural— el paradigma de la gobernanza adquiere toda su dimensión y su sentido práctico.

La presente investigación tuvo como propósito explorar los alcances de la gobernanza como una nueva forma de entender la política en la ciudad de Mérida en un contexto coyuntural como la pandemia de COVID-19. Para ello, se realizó un ejercicio de observación para el posterior análisis de los elementos que se consideraron relevantes con respecto a lo decretado por el gobierno yucateco en cuanto a las restricciones de la movilidad en la capital del estado. También se observaron a los actores sociales, políticos, económicos y académicos involucrados en la toma de decisiones, así como motivaciones, demandas y propuestas, pero, fundamentalmente, la manera en que se dieron los procesos de participación en un contexto como el que supuso la pandemia. La situación de crisis provocada por el COVID-19 trajo consigo diversas problemáticas sociales, al tiempo que se presentó como una oportunidad para observar las relaciones de poder al momento de plantear decisiones a nivel de políticas públicas.

De entre todas las medidas tomadas por el gobierno de Mérida, hubo tres situaciones en las cuales fue posible observar de manera dinámica distintos ejercicios de gobernanza, razón por la cual se hizo énfasis en tales acontecimientos a lo largo del estudio. Estos tres casos fueron: 1. La prohibición de venta de bebidas alcohólicas, también conocida como ley seca; 2. Las medidas tomadas en torno al transporte público, particularmente, camiones en el Centro de la ciudad, y 3. Las medidas relativas a los medios de transporte no motorizados, principalmente, bicicletas. Con respecto a estos temas, se observaron algunos factores en común

en relación con la manera en que se dieron los procesos de gobernanza, como la importancia de lo económico en cada uno de ellos y la presencia de colectivos organizados o instituciones para materializar formalmente sus inconformidades ante el gobierno. Adicionalmente, se plantearon recomendaciones que el equipo encargado del presente artículo considera que podrían enriquecer la discusión sobre estos temas.

El equipo de observación se conformó por un sociólogo, un economista y dos gestores interculturales. A diferencia de los dos primeros, los últimos contaban con la ventaja de ser yucatecos, por lo que estaban familiarizados con el contexto local tanto en lo geográfico y lo demográfico como en lo político, pero, sobre todo, en el aspecto cultural, lo cual complementó las perspectivas sociológica y económica del equipo. Adicionalmente, este tuvo la fortuna de estar en constante diálogo con personas de otras disciplinas como la ciencia política y la antropología, así como interactuar con algunos actores involucrados con los temas abordados a lo largo de la investigación, ya sea que pertenecieran al sector gubernamental, al empresarial o a la sociedad civil organizada, cuestión que enriqueció enormemente el panorama del estudio.

## Gobernanza y cambios globales

Como se mencionó en el capítulo de este volumen “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales”, el término “gobernanza” cuenta con una amplia variedad de definiciones, las cuales pueden remitirse a su alcance territorial (gobernanza global, gobernanza estatal y gobernanza local, por ejemplo) y a temáticas de políticas públicas, como el medio ambiente, lo urbano, la diversidad, etcétera, sin mencionar que el concepto suele ir acompañado de calificativos que connotan su empleo, como “gobernanza participativa” o la ya señalada “buena gobernanza” (Blanco y Gomà, 2003). No hay un consenso real de su significado o modo de uso, por lo que es necesario distinguir la gobernanza como fenómeno político y social, de la gobernanza como aproximación, enfoque o paradigma. La primera aseveración se refiere a un concepto descriptivo del estado de las cosas dentro del mundo social y político; su riqueza radica en su constitución como objeto de estudio. En el segundo caso se trata de un discurso (normativo e



ideológico) acerca de tal objeto e implica un enfoque académico con aspiraciones científicas (descripción, comprobación y análisis).

Muchas disciplinas han intentado otorgar a la gobernanza un término más claro y definido, pero reconocemos que lo reactivaron los internacionalistas para posteriormente ser recuperado por economistas y administradores públicos, principalmente, de la escuela alemana.

La aparición del concepto en el campo científico obedece a un cambio profundo en las relaciones internacionales. Los efectos de la mundialización económica o globalización y de la caída del socialismo real orillaron hacia un nuevo orden mundial. Al inicio de los años 90 del siglo pasado, se pasó de un mundo bipolar hacia uno multipolar. La caída del bloque del Este rompió el “equilibrio” del concierto internacional que se había gestado desde la postguerra. Las grandes preguntas fueron: ¿qué va pasar? ¿Hacia dónde vamos?

Recordemos que a finales del siglo pasado surgieron dos grandes diagnósticos: el primero fue el de Francis Fukuyama (1992), quien planteó que, a partir de la caída del socialismo, el mundo se occidentalizaría y el modelo democrático sería adaptado por todos los países del orbe, con lo cual el ser humano se liberaría política y filosóficamente para alcanzar su fin último: la libertad; esta y la democracia se propagarían por todo el mundo.

El segundo diagnóstico fue el de Samuel Huntington (1997), quien, en contraposición, consideraba que, ante la desaparición de un orden bipolar, surgiría un enfrentamiento de civilizaciones debido a la falta de un árbitro global, pues ni Estados Unidos ni la URSS podrían continuar jugando dicho rol; paralelamente, al desaparecer el eje Este-Oeste, los países no se verían obligados a “alinearse” con alguna superpotencia. La democracia se impondría, pero esto ocurriría mediante un proceso tanto difícil como lento, y solamente después de una lucha de fuerzas a nivel local, sobre todo en Medio Oriente.

Después del 11 de septiembre de 2001 fue la teoría de Huntington la que tomó fuerza y se impuso a nivel global, sobre todo desde los países occidentales, especialmente Estados Unidos (con Bush, Clinton, Obama, Trump y ahora Biden).

A inicios del siglo XXI, la mundialización económica complicó todo el escenario geopolítico: la economía comenzó a correr a velocidades que

la política ni las sociedades podían alcanzar; el libre intercambio, que se presentó en un primer momento como la panacea, se encontró con que, políticamente, los Estados no estaban preparados para este, no contaban con instituciones sólidas, fuertes, que permitieran un crecimiento económico y un desarrollo social basado en instituciones democráticas. Se trataba entonces de buenos deseos, pero no de realidades tangibles. La pandemia de COVID-19 serviría para evidenciar todo ello.

## Espacios de observación del ORGA respecto a la movilidad en Mérida

El equipo sobre restricciones a la movilidad del espacio de observación del ORGA se dio a la tarea de aprovechar la riqueza de las dos concepciones mencionadas; es decir, por un lado, observar el fenómeno social y político originado por la crisis sanitaria de COVID-19, que derivó en ejercicios de gobernanza. De forma paralela, se ensayó un ejercicio de construcción científica que explicara cómo y por qué se dio la emergencia de tal fenómeno; como parte de ello, se escogió un método mixto de recolección de datos cualitativos y cuantitativos. Siguiendo dicho parámetro, se recopiló información de distintas páginas, fundamentalmente, de los gobiernos tanto de Yucatán como de Mérida, en las cuales se monitoreó lo relacionado con el tema de la pandemia, así como las medidas correspondientes a las restricciones a la movilidad implementadas por las autoridades. Por otro lado, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados en los procesos de gobernanza. Adicionalmente, se tenía intención de realizar encuestas a usuarios del transporte público, sin embargo, debido a la exposición al contacto y al riesgo que tal herramienta suponía, se tomó la decisión de observar la opinión del público en general en redes sociales. También cabe subrayar que otra de las limitaciones que supuso realizar la investigación en el contexto de la pandemia fue el hecho de que diversas bibliotecas y edificios de instituciones académicas en general estuvieron cerrados durante ese periodo, por lo que se tuvo que recurrir, en gran medida, a fuentes digitales.

## Restricciones a la movilidad en Yucatán

En México, Yucatán fue uno de los estados que implementó las medidas más duras. Al igual que en el resto del país, se impusieron normas tales como el uso obligatorio de cubrebocas; se suspendieron las clases en escuelas públicas y privadas en todos los niveles; se decretó el cierre de bares, discotecas, centros nocturnos, gimnasios, clubes sociales y deportivos, cines y espacios públicos en general; también se declaró que se aplicarían multas y la clausura temporal o definitiva, parcial o total, a negocios esenciales y no esenciales que infringieran las medidas sanitarias y los límites de horarios permitidos. Pero, además de las restricciones implementadas a nivel nacional, se decretaron otras a nivel local y/o regional. Por ejemplo, el uso de vehículos particulares fue restringido para una persona, o dos si una de ellas requería atención médica; también fue impuesto el toque de queda, con el cual se prohibió el tránsito de vehículos desde las 22:30 (posteriormente se recorrió a las 23:30) hasta las 5:00 horas del día subsecuente, y de 21:00 a 5:00 en municipios costeros, bajo pena de 36 horas de cárcel o multas de hasta 43 440 pesos por incumplimiento; el mismo rango de sanción se aplicaría a personas que no usaran el cubrebocas. Estas acciones por parte del gobierno generaron reacciones en distintos sectores de la sociedad.

Se observaron tres casos; en cada uno, diversos actores sociales participaron en la toma de decisiones en cuanto a modificaciones acerca de las restricciones o medidas tomadas por el gobierno ante la pandemia: 1. La llamada ley seca; 2. Los medios de transporte no motorizados, bicicletas, principalmente, y 3. El transporte público. Se trata de problemáticas de larga data; de fenómenos sociales presentes que, de alguna manera, habían logrado ser gestionados por las autoridades y que la ciudadanía había institucionalizado en sus usos y costumbres (North, 2012). La aparición del COVID-19 hizo resurgir todo ese conjunto de fenómenos conflictivos para la sociedad yucateca. Desde esa óptica, la pandemia trajo también la oportunidad de afrontar dichas problemáticas con dinámicas novedosas e inéditas en muchas ocasiones. Los ejercicios de gobernanza observados desde el ORGA se inscriben en esta lógica.

## Ley seca<sup>3</sup>

Muchas de las medidas tomadas por el gobierno en cuanto a restricciones a la movilidad fueron implementadas con el propósito de evitar aglomeraciones para reducir los contagios. Sin embargo, el caso de la ley seca fue diferente con respecto a su función principal, instaurada en un inicio con la intención de reducir o evitar “la violencia doméstica, especialmente contra las mujeres y el abuso de niños, debido al aislamiento social por la pandemia del Coronavirus” (Gobierno del estado de Yucatán, 29 de mayo de 2020). Esta ley causó polémica desde un primer momento, lo cual tiene sentido si se observan los problemas de alcoholismo prevalentes en el estado.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, en 2018 Yucatán ocupó el tercer lugar a nivel nacional entre los estados con población de 20 años con mayor ingesta de bebidas alcohólicas, tanto en cantidad como en frecuencia. Se añaden a ello las cifras sobre diagnósticos por intoxicación etílica: en 2016, el sistema de monitoreo de la Dirección General de Epidemiología (DGE) arrojó 9 380 de tales diagnósticos; en 2017, la cifra fue de 9 307, mientras que, en 2018, se elevó a 10 524; en 2019, el conteo llegó a 9 779 (Noh, 2 de junio de 2020). En tal contexto de consumo regular de alcohol en el estado, la prohibición de su venta afectó económicamente a un gran sector de la población que se dedicaba exclusivamente a la comercialización de esa clase de bebidas, los restaurantes y el sector empresarial en general fueron igualmente afectados. Lo anterior explica por qué la medida fue sometida a diversos ajustes a lo largo de 2020.

La ley seca estuvo conformada por tres etapas: la primera comenzó el 10 de abril con el Decreto 213/2020 y se extendió hasta el 31 de mayo, aunque en un inicio se esperaba que finalizara el 15 de ese mes. Durante este periodo se prohibió por completo la venta de bebidas alcohólicas en todo el estado, lo que tuvo como resultado positivo una disminución en las llamadas al 911-Yucatán relacionadas con violencia de pareja (-55.2%), violencia intrafamiliar (-49.7%) y suicidios (-53.5%), según señaló el Centro Estatal de Información sobre Seguridad Pública (Gobierno del estado de Yucatán, 29 de abril de 2020). A pesar de estos resultados, diversos restaurantes y bares fueron afectados por tal medida.

---

<sup>3</sup> Todos los decretos mencionados en esta sección con respecto a la venta de bebidas alcohólicas en Yucatán pueden ser consultados en las referencias.

Posteriormente, la venta de bebidas alcohólicas se autorizó bajo la modalidad de entrega a domicilio entre el 1 de junio y el 14 de julio, pero debido al aumento de casos positivos de COVID-19, el 14 de ese mes se reactivó la ley seca con el Decreto 252/2020, con lo que dio inicio la segunda etapa. En esta ocasión se esperaba que terminara el 15 de agosto, pero después se anunció que se prolongaría hasta el 17 de septiembre, aunque finalmente concluyó antes de la fecha establecida; esta etapa terminó el 31 de agosto. El temprano levantamiento de la prohibición de bebidas alcohólicas se debió a la presión ejercida durante agosto por cámaras tanto empresariales como de comercio, notablemente, la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y Alimentos Condimentados (Canirac), que logró persuadir a las autoridades para considerar el plan de “reapertura organizada y paulatina” que esa instancia había presentado meses antes.

El Decreto 275/2020, vigente del 1 de septiembre al 1 de octubre, refiere al tercer momento de la ley seca. La venta de alcohol se retomó bajo ciertos parámetros. El decreto permitiría la venta de alcohol en: 1. Restaurantes y establecimientos que cumplieran con la normatividad correspondiente (con horarios de 12:00 a 22:00 de lunes a jueves, y de 12:00 a 18:00 los viernes, sábados y domingos), y 2. Bajo la modalidad de servicio a domicilio (con horarios de 10:00 a 22:00 de lunes a jueves, de 10:00 a 18:00 los viernes y sábados, y de 11:00 a 17:00 los domingos). Se especuló sobre las festividades decembrinas y el retorno de la ley seca para desmotivar las reuniones y evitar un nuevo aumento de contagios; sin embargo, esto no ocurrió, sino que la medida se mantuvo con los parámetros mencionados.

Se podría resumir que la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas se impuso y levantó de forma intermitente, en parte debido a la presión del sector empresarial, para luego finalizarse de forma definitiva (bajo ciertos parámetros), al menos durante 2020 e inicios de 2021. Se puede aventurar que, dada su justificación inicial, es decir, reducir la violencia doméstica durante el inicio de la cuarentena, aunado a la respuesta que mostró el sector empresarial, es poco probable que vuelva a establecerse una ley seca, a menos que haya una vuelta a un semáforo epidemiológico rojo con su respectiva cuarentena.

La ley seca permitió vislumbrar la influencia del sector empresarial en la toma de decisiones a nivel local, pero también evidenció una variedad de problemas sociales relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas.

Ya que se trata de un ejercicio que no es seguro que se repita, emitir una recomendación desde el ORGA en cuanto a este tema sería complicado; sin embargo, cabe destacar que tal situación se presenta como una oportunidad única para analizar los datos relacionados con dicho tema, en conjunto con la disminución de llamadas al 911-Yucatán por violencia doméstica durante ese periodo, o las de suicidios, así como la disminución de accidentes automovilísticos, y analizar también si hubo una reducción en los diagnósticos de intoxicación etílica durante ese lapso, para posteriormente aplicar alguna política pública que finalmente pueda dar atención a este problema, considerando la opinión de los sectores que fueron afectados económicamente por la ley seca. Aunque no fue el foco de la presente investigación, vale la pena señalar la profundidad de la cuestión, más allá de las implicaciones de las restricciones a la movilidad.

## Bicicletas

Como parte del Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida, el 13 de septiembre se establecieron biciestacionamientos en el Centro de la ciudad, los cuales, según comentó el alcalde Renán Barrera Concha, sumarían 16 tan solo en esa ubicación. Estos constituían una demanda de al menos 15 años que varios colectivos habían solicitado en distintas ocasiones a los gobiernos en turno. La lógica de dichos espacios sería promover el uso de vehículos no motorizados que permitirían mantener la sana distancia, además de no ser invasivos con el medioambiente. Colectivos ciudadanos, como los CicloTurixes, A. C., expresaron que se trataría de una medida parcial pero acertada, especialmente teniendo en cuenta el promedio de 3.3 fallecimientos de ciclistas al mes en accidentes viales. Con la reducción de la movilidad vehicular durante los primeros seis meses de la pandemia, tales accidentes disminuyeron notablemente, pues dejaron un total de tres percances durante este periodo, según comentó Everardo Flores, presidente de Cicloturixes, A. C. Sin embargo, también es posible que tal reducción estuviera más relacionada con la ley seca, la cual se implementó en el mismo lapso.

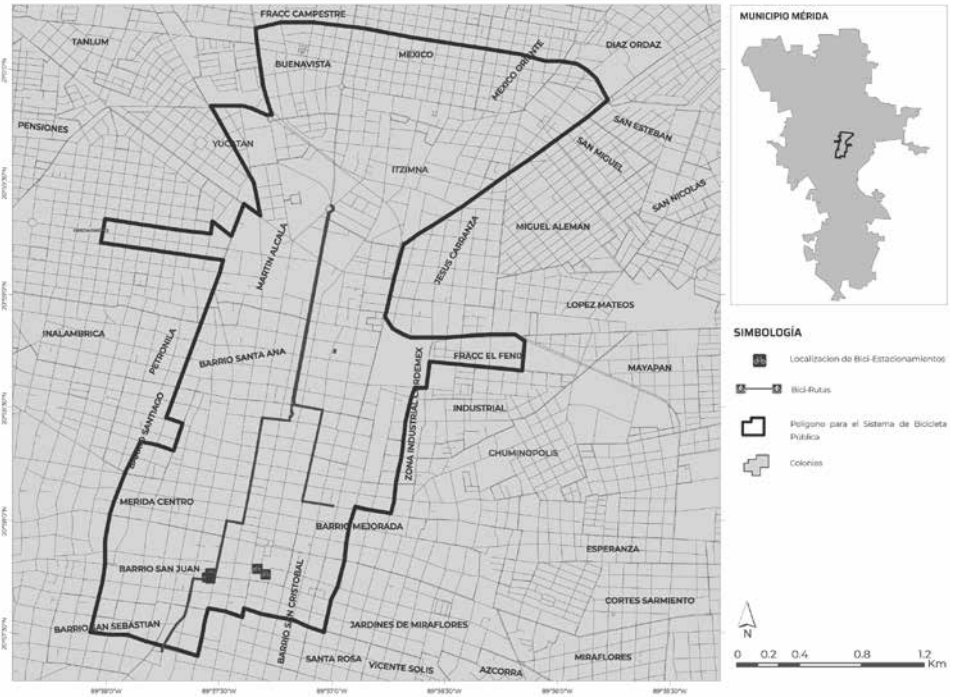
Como complemento a los biciestacionamientos, el 19 de octubre se anunció el Plan de Infraestructura de Ciclovías en Mérida y zona conurbada. El proyecto planteaba la construcción de 71.1 kilómetros nuevos

de ciclovías, para contabilizar alrededor de 130 kilómetros en la capital yucateca, iniciaría en noviembre de 2020 y concluiría en marzo de 2021, con una inversión de 111 millones de pesos. La idea era entonces construir varias rutas que conectaran diversos puntos del interior de la ciudad y comunicaran fácilmente con poblaciones aledañas. Para ello, se considerarían cuatro zonas:

1. *Paseo de Montejo-Entronque Dzibilchaltún*. El tramo arrancarían en el Remate de Paseo de Montejo y continuaría por su prolongación hasta la carretera a Progreso, en el entronque hacia Dzibilchaltún, aprovechando las ciclovías ya existentes, como la de Komchén y Temozón, además de aquella de Dzibilchaltún. El proyecto requeriría la construcción de 15 kilómetros adicionales.
2. *Norponiente de Mérida*. Este tramo contaría con un total de poco más de 21 kilómetros, que se sumarían a la red de los 10 ya existentes para dar un total de más de 31. Aquí serán dos rutas distintas: la primera iría de la Glorieta de la Mestiza, en Periférico, hasta la avenida Jacinto Canek, además de la calle 128 y la avenida Colón. Se planeaba que estos tramos se conectaran e introducirían al fraccionamiento Francisco de Montejo.
3. *Norte de Mérida-Ucú*. Hasta ese momento se contaba con una red de 7.75 kilómetros, a los que se le sumarían 15.5 nuevos para dar un total que sobrepasara los 23, como un circuito externo a la ciudad que abarcara Ciudad Caucel-Francisco de Montejo-Las Américas. La intención era limitar el flujo de la población de estos fraccionamientos hacia el Centro Histórico de Mérida. Además, sería una ruta que permitiría solucionar una afluencia importante de jóvenes universitarios de la UPY y la UNAM en la zona, que serían los principales beneficiados.
4. *Sur de Mérida*. Sería el tramo más extenso y estaría dividido en tres rutas: la primera iría por la calle 50 hasta Xmatkuil, y la segunda bordearía el aeropuerto por la calle 86; estas dos rutas contabilizarían alrededor de 20 kilómetros nuevos. La tercera sería la red de ciclovías ya existentes en las comisarías de la zona y que suman alrededor de 30 kilómetros, para contabilizar un total de 50 kilómetros de ciclovías en el sur de la ciudad.

En la Figura 1 se presenta una cartografía realizada por el equipo del ORGA con base en el Plan de Movilidad Urbana No Motorizada para la Zona Metropolitana de Mérida, por parte de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (Comey) (Hello Cities, s.f.), como el antecedente más directo del proyecto de la ciclovía.

**PLAN DE MOVILIDAD URBANA MEDIANTE EL SISTEMA DE BICICLETA PÚBLICA EN MÉRIDA**  
**GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN A TRAVÉS DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA DE YUCATÁN, COMEY**



MAPA ESTUDIO DE CASO DEL ESPACIO DE OBSERVACIÓN:  
 "Decreto de Restricciones a la movilidad: Proceso de colaboración en contextos de conflicto" durante la pandemia COVID-19.  
 Proyecto CONACYT 312972

FUENTE DE LOS DATOS:  
 PLAN DE MOVILIDAD URBANA NO MOTORIZADA PARA LA ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA por el Gobierno del Estado de Yucatán a través de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, COMEY se ha dado a la tarea de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y visitantes generando un Plan de Movilidad Urbana No Motorizada para la Zona Metropolitana, 2016. Se proponen crear estacionamientos básicos los cuales consisten en instalaciones de estructuras de "U" invertida, los estacionamientos integrales tienen la misma estructura así mismo vienen acompañados de herramienta para bicicletas, se presentan 6 bici-estacionamientos ya instalados.  
 El polígono para el sistema de bicicleta pública es un sistema de transporte individual, el cual sirve para la población para moverse en determinado polígono, generalmente es la zona de equipamiento y servicios, la cual además concentra las zonas principales de empleos.



Figura 1. Plan de movilidad urbana mediante el sistema de bicicleta pública en Mérida. Fuente: ORGA (2020).

Con tal proyecto, los actores gubernamentales obtuvieron el favor de colectivos —los cuales, como se mencionó, desde hacía tiempo promovían el uso de otros medios de movilidad distintos a los motorizados, tales como



Cicloturixes—, además de contar con el apoyo del Consejo Coordinador Empresarial y el Colegio de Ingenieros Civiles de Yucatán. De igual manera, se esperaba que poco después se sumara la aprobación de más sectores como el académico, además de la población en general; sin embargo, durante noviembre, un grupo de vecinos organizados en la Fundación Paseo de Montejo hizo notar su desacuerdo con el Plan de Infraestructura de Ciclovías, particularmente, con la ruta Paseo de Montejo-Entronque Dzibilchaltún. Su preocupación principal era que la reducción de tres a dos carriles en el Paseo de Montejo afectaría negativamente al turismo y la economía de la zona en general. Por este motivo solicitaron una reunión con el ingeniero Aref Karam Espósitos, titular del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial (IMDUT).

A la reunión solicitada por Jorge Carrillo Sáenz, presidente de la fundación, acudió Sergio Augusto Chan Peniche, jefe de Proyectos y Gestión de Movilidad del IMDUT. Durante el encuentro se presentó de nuevo el Plan de Infraestructura de Ciclovías. El funcionario, además de reiterar los tramos y la construcción de kilometraje nuevo, señaló la importancia económica del proyecto, en el que serían invertidos casi 111 millones de pesos y que dinamizaría zonas como el emblemático Paseo de Montejo. Finalmente, se habló de la necesidad de entender la mutación de la ciudad donde ahora conviven transeúntes, automovilistas privados, transportistas públicos y ciclistas, “como en toda ciudad moderna”.

Fue justamente en ese tema en que los integrantes de la fundación cuestionaron tanto el proyecto como la forma en que se realizaba. Argumentaron que la zona de Paseo de Montejo se había redinamizado desde hacía aproximadamente un decenio gracias al trabajo conjunto de vecinos, comerciantes y autoridades. Consideraban que la reducción de tres a dos carriles afectaría gravemente la circulación de autos y ahuyentaría al turismo, lo cual se traduciría en afectaciones al comercio de la zona. Exigieron, además, que se les mostrara el estudio de viabilidad en que se probara una verdadera demanda de ciclovías en el área. A sus ojos, tal requerimiento podría existir en otros sitios de la ciudad, pero no en el tramo acerca del cual debatían. De igual manera, señalaron que la arteria más tradicional de la ciudad requería otro tipo de infraestructura antes que de ciclovías. Por ejemplo, señalaron la necesidad, que en reiteradas ocasiones habían expresado, de crear una circulación inteligente en las horas pico en las zonas de las escuelas como la Modelo y el Colegio

Teresiano. Otra prioridad era el renivelamiento de adocretos, así como la poda y el mantenimiento de algunos árboles.

Sin embargo, el principal cuestionamiento giraba en torno a quiénes tomaron las decisiones y cómo fueron tomadas. Señalaron que la Fundación Paseo de Montejo era una asociación que agrupaba a “verdaderos” vecinos y comerciantes de la zona, “gente que habita y vive en el lugar”. Se trataba de un colectivo de ciudadanos que desde hacía años aportaba sugerencias y observaciones a las autoridades en turno para mejorar el funcionamiento y el hábitat, no sólo de la zona, sino también de sus alrededores.

Chan Peniche señaló que el gobierno no estaba cerrado a sugerencias ni al diálogo, pero también indicó que el proyecto debía arrancar a mediados de noviembre, lo cual implicaría una carrera contra reloj. Para responder algunos cuestionamientos, hizo énfasis en la red de semáforos inteligentes que comenzaron a instalarse en la ciudad, los cuales habían permitido agilizar la movilidad. Al final, el funcionario se comprometió a una nueva reunión después de una semana para continuar con el diálogo y dar tiempo tanto a la fundación como a las autoridades para realizar propuestas mucho más concretas, aunque adelantó que el gobierno no podía retardar la puesta en marcha del Plan de Infraestructura de Ciclovías. De esta forma, los actores gubernamentales se enfrentarían al reto de mantener el atractivo turístico de la ruta acerca de la cual había surgido el desacuerdo, y también de conservar el Paseo de Montejo como la arteria principal de la ciudad. Con respecto a esto último, las autoridades recordaron que tal vialidad, al menos en su zona “céntrica”, no conformaba una vía rápida, y la instalación de una ciclovía estaba pensada igualmente para ofrecer alternativas de movilidad distintas a las motorizadas, mientras que en lo concerniente al mantenimiento del atractivo turístico, así como a la preocupación por las repercusiones en la economía de la zona, comentaron que sería solamente temporal, puesto que el beneficio económico, social y también cultural para esta en el mediano y largo plazo sería tanto imperecedero como constante.

Algunos expertos como Eduardo Monsreal Toraya, integrante del Observatorio de Movilidad Sostenible de Mérida (OMSM), señalaron que en el trazo de la ciclovía se tuvo cuidado de no afectar los carriles destinados a los automóviles. Además, coincidió con las autoridades al señalar que este tipo de iniciativas, una vez puestas en marcha, a la larga suelen ser más benéficas que perjudiciales para la población.

Solo por ejemplificar, señaló que el turismo extranjero podría encontrar muy atractivo desplazarse en bicicleta para descubrir la ciudad, sobre todo en la actualidad, en que el cuidado del medioambiente suele ser tan apreciado. Las ciclovías podrían fomentar el uso de bicirutas turísticas. El experto en desarrollo urbano y movilidad se mostró optimista con el proyecto de ciclovías y lo consideró acertado, ya que cumplió con diversos criterios de infraestructura plasmados en estudios realizados previamente, es decir que no se trataba de un proyecto improvisado.

Por su parte, Everardo Flores Gómez, presidente en turno del colectivo Cicloturixes, señaló que estaban sorprendidos de manera positiva por cómo comenzaron a actuar las autoridades con respecto a la creación del Plan de Infraestructura de Ciclovías, sobre todo en un espacio como Paseo de Montejo, por tratarse de un recorrido emblemático. El activista señaló que la instalación de estacionamientos para bicicletas fue el primero de pasos contundentes que dieron los gobiernos estatales y municipales de Mérida y sus alrededores, por lo que un posterior proyecto amplio de ciclovías solo podía ser visto como algo positivo.

Adicionalmente, Víctor Hugo Lozano Poveda, subsecretario de Gobierno y Asuntos Religiosos, señaló que analizaría las demandas y propuestas de la Fundación Paseo de Montejo, “porque es importante escucharlos y conocer su punto de vista”, pero hizo un llamado a dejar de lado intereses personales o grupales para observar los puntos de coincidencia con la colectividad. Comentó que, al final, los beneficios serían compartidos, cuestión que evidentemente se reflejaría en aspectos como la economía de la población meridana.

Durante el resto de 2020 e inicios de 2021, la construcción de las ciclovías continuó dando de qué hablar tanto en medios periodísticos como en redes sociales, en que la población se expresaba a favor o en contra del proyecto. Sin embargo, fuera de eso, los ejercicios de gobernanza al respecto se limitaron a cuestiones de carácter informativo. Así, en enero de 2021, el Censo de Población 2020 del Inegi informó que, en el estado de Yucatán, 39.3% de los hogares contaban con al menos una bicicleta, lo que implicaría la existencia de alrededor de 263 000 bicicletas en el estado. En el ORGA se observó que colectivos como Cicloturixes celebraron la noticia difundirla en sus redes sociales. Durante agosto de 2020, el equipo del espacio de observación “Restricciones a la movilidad” tuvo la oportunidad de entrevistar a Everardo Flores Gómez, miembro fundador del colectivo.

El discurso del activista giró en torno a la necesidad de que en la ciudad de Mérida se promoviera la utilización de la bicicleta como medio de movilidad y no solamente como práctica lúdica. Este uso como medio de transporte es algo histórico en las comunidades del interior del estado, señaló.

Las palabras de Flores Gómez evidencian que, a pesar del entusiasmo por los datos presentados por el Inegi, la realidad es que, en términos de movilidad, el grueso de la población meridana continúa desplazándose en vehículos motorizados. Recorridos durante el momento del mandato “¡Quédate en casa!” permitieron observar que, a pesar de estar “detenida” momentáneamente la ciudad, la presencia de automóviles y motocicletas era aún abrumadora. Al realizar un análisis de la situación, se deduce que la capital yucateca fue creciendo a lo largo de los años bajo un modelo de movilización en transporte individual y motorizado, que dejó de lado opciones como transporte público compartido y vehículos no motorizados. Una realidad que demuestra una vez más el fenómeno sumamente marcado de una sociedad yucateca en dos velocidades.

Eso mismo explica la asimilación del uso de la bicicleta dentro de la ciudad por parte de la población meridana: actividad recreativa, lúdica y eventualmente deportiva. Esta opción como medio de transporte y movilidad simplemente no se encuentra presente en el imaginario del grueso de la población.

La llamada Biciruta,<sup>4</sup> que previo a la pandemia el Ayuntamiento de Mérida impulsó cada fin de semana, contiene más un carácter social y turístico que de verdadera consciencia sobre la posibilidad de utilizar la bicicleta como medio de transporte. Una simple observación empírica hizo constatar que la gente solía transportarse en automóvil hasta el Paseo de Montejo, para ahí bajar sus bicicletas, o bien alquilar alguna y disfrutar de un paseo familiar.

Antes de la pandemia, la Biciruta comenzaba a extenderse hacia otros puntos de la ciudad, en otros días y en distintos horarios, no obstante, sin modificar la lógica turística y lúdica que la ha caracterizado.

---

<sup>4</sup> La Biciruta es una actividad impulsada por el Ayuntamiento de Mérida; consiste en que, en determinados días de la semana, se habilitan circuitos por la ciudad mediante el cierre de calles, de tal forma que los autos no transiten por ellas, para que las personas puedan recorrerlas en bicicletas u otros vehículos no motorizados. Esta actividad estuvo suspendida durante la mayor parte de 2020 e inicios del año ulterior, pero se anunció que se reanudaría el 21 de marzo de 2021 con las respectivas medidas sanitarias (Ayuntamiento de Mérida, s.f.).

La entrevista con el miembro fundador de los Cicloturixes permitió observar que, desde al menos 10 años atrás, el colectivo trataba de conservar el lado lúdico y social del ciclismo, impulsando paralelamente la agenda de una ciudad con opciones de movilidad distintas a las motorizadas. Resulta sumamente interesante observar que los Cicloturixes son un colectivo nutrido principalmente por gente “fuereña”, es decir, migrantes de primera generación, población que en su mayoría no nació ni creció en Mérida. Resaltamos este aspecto dado que se trata de un sector de la población que trae consigo una cultura cívica o ciudadana distinta a la del yucateco promedio.

Previo a la pandemia, en enero de 2020, *La jornada maya* reportó que en Yucatán había un parque vehicular de 879 757 unidades (automóviles, motocicletas, camionetas y camiones), de las cuales, entre 660 000 y 700 000 circulaban diariamente en la capital. Según datos del Censo de Población 2020 del Inegi, en Mérida y su zona conurbada (Kanasín, Umán, Progreso) hay una población de aproximadamente 1 200 000 habitantes; son entonces 1.7 individuos por auto. Bajo esta lógica es relativamente normal que la gente busque un vehículo motorizado como medio de transporte antes que usar la bicicleta.

Al momento de redactar este texto, el proyecto de ciclovías aún presenta resistencias de vecinos, automovilistas y comerciantes, y también genera opiniones divididas en redes sociales, al igual que en medios de comunicación. A pesar de ello, es visible que las ciclovías poco a poco comienzan a ser ocupadas por los ciclistas; más importante aún: empiezan a utilizarse con la finalidad de ser opciones verdaderas a la movilidad motorizada.

Por ahora se plantea como un proyecto idealista, pues no contempla factores como el clima o los distintos horarios en que se moviliza la población y la manera en que afectaría a determinados sectores de la sociedad realizar tal actividad física para desplazarse a sus lugares de trabajo. Tampoco se ha tomado en cuenta la falta de un mecanismo institucional para sensibilizar y regular a una población que no está cultural ni cívicamente preparada, como demuestran tanto las cifras presentadas por el colectivo Cicloturixes, en las cuales se plantea un promedio de tres muertes de ciclistas al mes, como la ausencia de cifras oficiales al respecto (Megamedia, 17 de enero de 2021). Sin embargo, en el ORGA se considera que la implementación de las ciclovías constituye una opor-

tunidad singular para realizar diversos ejercicios de gobernanza. Todo depende de la disposición de los diferentes sectores de la sociedad para continuar involucrándose, más allá de emitir opiniones en redes sociales, pero también de la apertura que muestre el gobierno a los distintos actores que deseen involucrarse. Se trata de un proyecto que, como política pública en pleno desarrollo, aún podría dar lugar a mejoras, otorgando continuidad al Plan de Infraestructura de Ciclovías en Mérida y zona conurbada, como también, en la medida de lo posible, extenderlo a otras zonas de la ciudad.

## Recomendaciones sobre las ciclovías

Teniendo en cuenta el panorama planteado, en el ORGA se elaboró una serie de propuestas que podrían reforzar determinados aspectos correspondientes a este proyecto, los cuales no habían sido considerados al menos hasta el momento en que se realizó la investigación.

Para empezar, valdría la pena explorar la posibilidad de reactivar el Observatorio de Movilidad Sostenible de Mérida (OMSM), con el cual ya contaba previamente el municipio, para posteriormente coordinar esfuerzos con los siguientes sectores, entre otros:

1. Grupos y colectivos organizados de la sociedad civil: Cicloturixes, MetrópoliMid.
2. Académico: Laboratorio Urbano de la Universidad Modelo, en colaboración con la UADY, ORGA.
3. Empresarial: Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida (Canaco Servytur).

En los sectores mencionados existen tanto grupos como organismos institucionales que cuentan con experiencia y dominio del tema, por lo que sus respectivas propuestas o planteamientos tendrían la capacidad de establecer una ruta a seguir en cuanto a medidas tales como cursos de sensibilización y educación peatonal, diagnósticos de nuevos trazos para ciclovías y promoción del uso de vehículos no motorizados (bicicletas, principalmente). El OMSM podría funcionar como un vínculo con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el IMDUT, los que, a su vez, tienen la

autoridad y la responsabilidad de establecer la propuesta de legislación correspondiente en cuanto a derechos de vía, sanciones, etcétera. En conjunto, estas propuestas podrían remediar algunas faltas que de momento presenta esta política pública.

Respecto al empleo de otras opciones de movilidad no motorizada, como la bicicleta, el *scooter*, la patineta, etcétera, un fenómeno a observar en el que desafortunadamente no hemos podido profundizar pero que en este texto quisiéramos avanzar a manera de supuesto, es la emergencia de un clivaje etario o generacional (Norris e Inglehart, 2019; Bunker, 2020) respecto a las modalidades de movilidad y transporte. El uso del automóvil y la motocicleta se encuentran sumamente arraigados en la población meridana. Distintos factores explican esto, desde lo económico hasta lo cultural, lo cual sucede por la manera en que se ha institucionalizado la movilidad individual. Desde esa óptica, son las nuevas generaciones las que se muestran más conscientes de la necesidad de medios de transporte más amigables con el medioambiente.

Sin duda, el tema del transporte no motorizado en Mérida tiene aún diversas aristas que se pueden explorar. Particularmente, el tema de la construcción de la ciclovía como política pública continúa como un asunto con opiniones divididas. A pesar de todo, el proyecto avanza; en febrero de 2021, el gobierno del estado liberó el mapa general que marca el recorrido de la ciclovía y anunció también los beneficios que esta podría conferir a los usuarios como parte del Plan de Infraestructura de Ciclovías (Gobierno del estado de Yucatán, 2021), como ilustran las Figuras 2<sup>5</sup> y 3, mientras continúa su construcción en distintas partes de la ciudad.

Hasta el momento todo parece indicar que el proyecto no se detendrá, pero solo el tiempo dirá si en el transcurso de su implementación habrá espacio para más ejercicios de gobernanza sobre este tema.

---

<sup>5</sup> La imagen original fue editada por cuestiones de espacio. La versión planteada como parte del Plan de Infraestructura de Ciclovías del gobierno del estado de Yucatán (2021) puede consultarse en su página web.

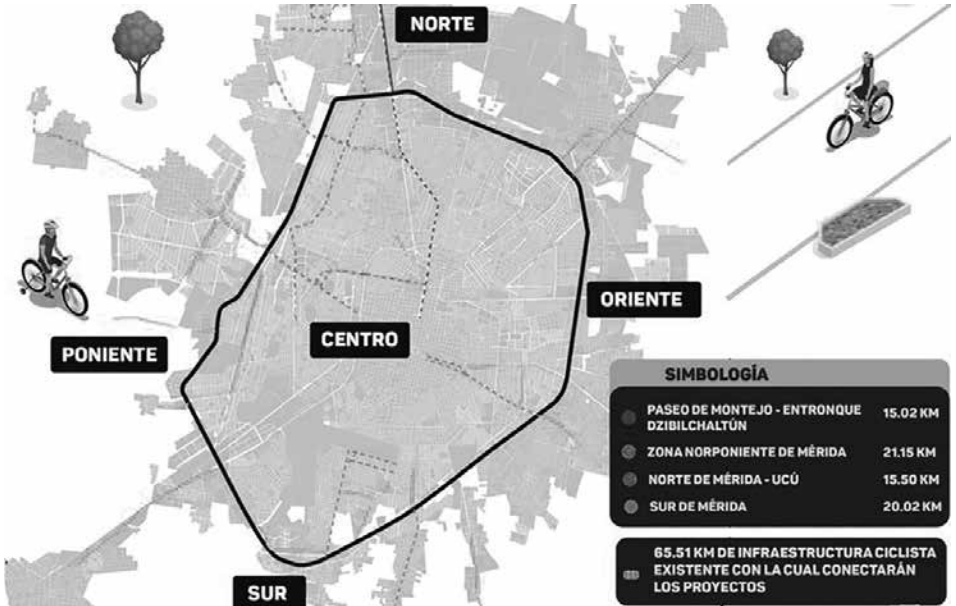


Figura 2. Mapa general del Plan de Infraestructura de Ciclovías.  
Fuente: Gobierno del estado de Yucatán (2021).



Figura 3. Beneficios del Plan de Infraestructura de Ciclovías.  
Fuente: Gobierno del estado de Yucatán (2021).



## Transporte público

El transporte público resultó ser uno de los temas con más intervenciones y medidas, además de sus posteriores modificaciones. De igual manera, las autoridades gubernamentales debieron acudir, con el tiempo, a otros actores sociales. Muchas de las restricciones a la movilidad tuvieron consecuencias o respuestas sociales relativamente rápidas debido a la importancia del transporte público en Mérida. Hay que recordar que alrededor de medio millón de yucatecos se movilizan por este medio diariamente, lo que en una situación como la provocada por el COVID-19 se traduciría en contactos con un promedio de 240 personas por día (“Aterradoras” cifras de muerte, 23 de agosto de 2020). Teniendo en cuenta lo anterior, una de las medidas implementadas durante las primeras semanas de la pandemia fue la reducción de la frecuencia de rutas de transporte público a 30%. En esa lógica, el 30 de marzo se reubicaron 16 paraderos de rutas correspondientes a las zonas norte y sur de la ciudad. Posteriormente, en abril de 2020, se decretó la aplicación de multas de 25 a 100 UMAS a los trabajadores del transporte público por incumplir las disposiciones señaladas por los inspectores de transporte, poner en riesgo la salud de los pasajeros y por sobrecupo de unidades. Adicionalmente, en mayo se crearon siete Rutas de la Salud, destinadas para el uso exclusivo de trabajadores de hospitales, debido a que llegaron a sufrir agresiones por parte de otros usuarios del transporte público.

En el mismo mes de mayo, Michel Salum Francis, presidente de la Canaco Servytur, propuso un plan de reubicación de paraderos, horarios escalonados de entrada y salida del trabajo y aumento de autobuses urbanos para evitar la saturación. El 5 de agosto, la propuesta fue de nuevo presentada, al menos ante medios de comunicación.

El 17 de junio de 2020, se publicó el documento informativo “PIMUS Mérida. Ciudades y Cambio Climático (CiClim)”, en cual se señalaban los problemas y retos que presentaba la movilidad urbana en la ciudad, entre los que destacaban la accesibilidad desfavorable para peatones, la conectividad de infraestructura ciclista deficiente, el sistema de transporte público desarticulado, el uso casi individualizado de los automóviles particulares, la red vial jerarquizada en términos de usos de suelo sobre la movilidad, la baja conectividad en zonas específicas, la

inexistente normatividad integral acerca de movilidad urbana y la dificultad de la aplicación de normas vigentes.

A partir de agosto, la alcaldía de Mérida comenzó a realizar algunas de las recomendaciones del Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS). Cabe destacar que, al menos discursivamente, este posee el potencial para generar procesos de gobernanza, por lo que vale la pena revisar la manera en que fue planteado por el Ayuntamiento de Mérida:

[...] es un plan estratégico para satisfacer las necesidades de movilidad de personas, bienes y servicios en las ciudades y sus alrededores. Se basa en metodologías y prácticas de planeación, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas, tomando en consideración principios de integración, participación y evaluación.

La planeación de la movilidad urbana se enfoca en dos cuestiones fundamentales: cómo pensar en la movilidad urbana en términos de equidad y sustentabilidad, y cómo implementar dichas soluciones para que la población se apropie de ellas. Esta última cuestión da como resultado que, a diferencia de los enfoques tradicionales de la planeación del transporte, el nuevo concepto de planeación de la movilidad da especial importancia a la participación de los ciudadanos y de los grupos de interés, mediante la coordinación de políticas entre los sectores (transporte, urbanismo, medioambiente, desarrollo económico, política social, salud, seguridad, etc.), y entre los niveles de autoridades locales (Implan, 2019, p. 21).

Entre las recomendaciones tomadas del PIMUS que fueron implementadas en agosto de 2020, se encontraban la ampliación de banquetas, los paraderos más modernos y las ciclovías. El 24 del mismo mes se puso en marcha el Plan de Medidas Preventivas para Aglomeraciones en Transporte Público en distintos paraderos de la ciudad, con la presencia de Amigos de la Salud, un programa de voluntariado del gobierno estatal en el cual a los participantes se les podía identificar por utilizar chaleco reflejante, guantes, caretas y cubrebocas, y por el uso de letreros rotulados con las principales disposiciones de salud. El esquema se implementó tanto en Mérida como en distintos municipios de Yucatán. Entre las funciones de los voluntarios estaban distribuir en los puntos de mayor

afluencia de las localidades tanto gel antibacterial como cubrebocas (en caso de requerirse), además de recordar a la población la importancia de su correcto uso, pero también de medidas como la sana distancia, lavarse apropiadamente las manos y no asistir a fiestas o reuniones; de igual manera informaban acerca de los primeros síntomas del COVID-19 y qué hacer en caso de presentarlos. El programa buscaba crear consciencia en la ciudadanía y promover la responsabilidad individual para evitar la propagación del coronavirus en el estado (Gobierno del estado de Yucatán, 18 de julio de 2020). Adicionalmente, se colocó una serie de anuncios alrededor de la ciudad para prevenir contagios, como muestra la Figura 4.

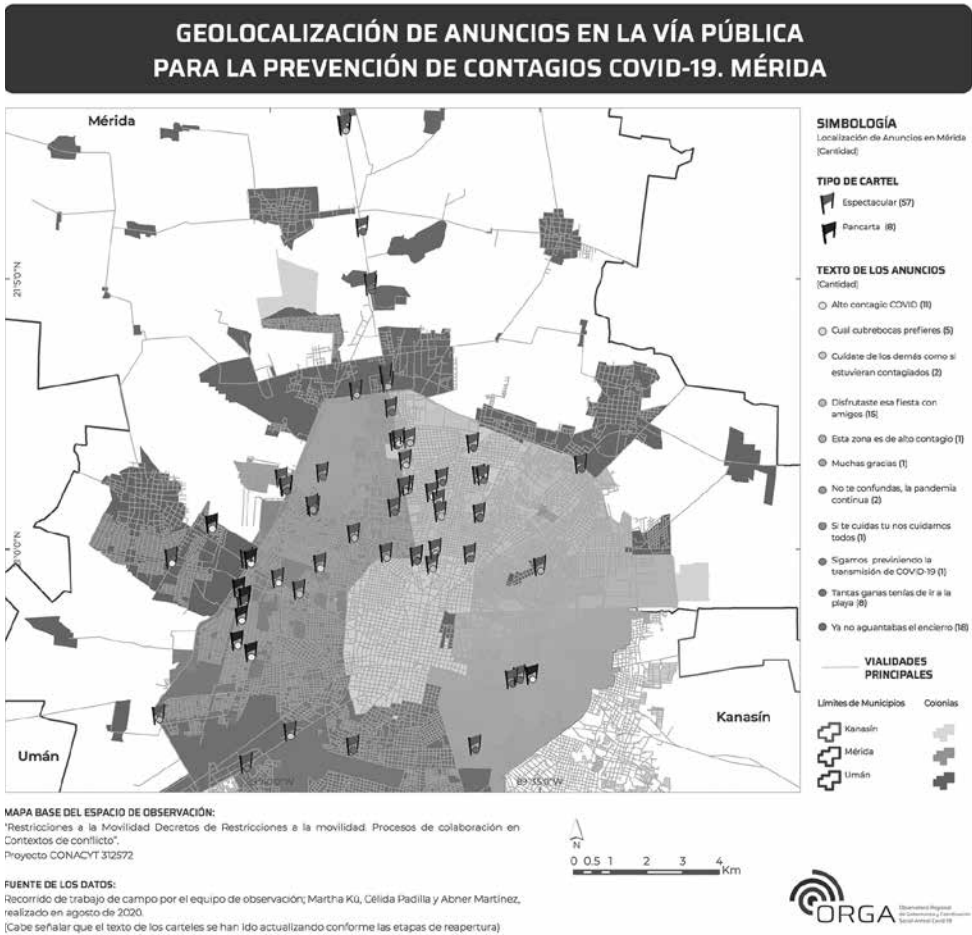


Figura 4. Geolocalización de anuncios en la vía pública para la prevención de contagios COVID-19. Mérida. Fuente: ORGA (2020).

## Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida

El 31 de agosto de 2020, el gobierno de Yucatán informó sobre la puesta en marcha del Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida, que formaba parte del Acuerdo de Reapertura Económica Segura de Yucatán (ARESY), para la reactivación gradual de las actividades económicas en la entidad. Esto fue resultado de diversos acuerdos entre el sector empresarial, las asociaciones, un grupo de colegiados, el Ayuntamiento de Mérida y el gobierno del estado.

Sin embargo, la reapertura económica que se dio entre el 15 de junio y el 15 de julio no fue acompañada de un verdadero plan o medida preventiva para el transporte público. El resultado fue un aumento alarmante de los contagios. El doctor Luis A. Ramírez Carrillo, investigador de la UADY, señaló que el número de contagiados y muertos demostró que las políticas y estrategias implementadas por el gobierno estatal no habían funcionado, pero, además, mencionó que uno de los grandes errores por parte de las autoridades yucatecas fue no tomar en cuenta que la primera “ola” de la reactivación económica coincidiría con la temporada vacacional, lo que se traduciría en movilizaciones de grandes cantidades de personas de todas partes del estado hacia las costas, con todos los contactos que eso implicaba (“Aterradoras” cifras de muerte, 23 de agosto de 2020). Fue por esta razón que, a partir del 15 de julio, se volvió a implementar una disminución en la frecuencia de rutas, lo que al final se tradujo en una verdadera reducción en la movilidad de las personas, como lo demostraría la saturación de paraderos debido a la falta de unidades.

Así, el 13 de septiembre se estableció el Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida. Dos ejes lo marcaron: 1. Amplios espacios para caminar de forma ordenada y respetando la sana distancia (la más evidente y notoria acción implementada fue la ampliación de banquetas mediante el establecimiento de macetas y conos en algunas calles del Centro Histórico), y 2. Nuevos paraderos de abordaje y descenso del transporte público en el primer cuadro de la ciudad. Las más de 200 rutas de transporte público mantuvieron sus recorridos históricos, lo que cambió fueron los paraderos principales, las llamadas “bases” donde inician y terminan los recorridos. Se mantuvieron también las divisiones históricas de las rutas Norte, Sur, Poniente y Oriente.

En las Figuras 5 y 6 se muestran tanto las rutas de transporte urbano antes de la pandemia como la posterior distribución de los paraderos luego de aplicarse los cambios propuestos en el mencionado plan.

En un inicio, el plan fue recibido de manera entusiasta por la población; sin embargo, “limpiar” el primer cuadro del Centro de transporte público implicó distancias a pie mucho más largas para quienes transbordaban de una ruta a otra. Por ello comenzaron las quejas por parte de los usuarios, lo cual tuvo como consecuencia que el 13 de septiembre, la Canaco Servytur, en voz de su presidente Michel Salum Francis, retirara su apoyo al plan implementado por los gobiernos municipales y locales. Se indicó que este no contemplaba el riesgo de contagio al que se exponía el usuario al recorrer mayores distancias a pie. Además, se señaló la incertidumbre existente entre conductores de vehículos que transitaban en el Centro Histórico al ver calles cerradas temporalmente y cortes a la vialidad que antes no existían.

Sin embargo, la principal queja de Salum fue que le pareció que las mesas de trabajo con el gobierno, en las cuales participó la Canaco Servytur, solo tenían la finalidad de justificar y legitimar un plan que aún era temporal y sujeto a evaluación. Aunado a ello, señaló que la reubicación de paraderos no había tenido impacto alguno en la llamada “reactivación económica”, sino que, por el contrario, la gente no había regresado al Centro para consumir con la misma frecuencia, lo que, a su vez, repercutió directamente en miles de empleos.

Por su parte, el director del IMDUT Aref Karam dijo sentirse “extrañado” por las declaraciones y posturas tomadas por Salum Francis. Para el funcionario, el plan formaba parte de un acuerdo más integral, que sería el de reapertura económica. Comentó que la medida era perfectible, pero se requería de tiempo y respeto a los plazos para ver si funcionaría; si debía mejorarse o abandonarse. Señaló que la misma Canaco reconoció la necesidad de una apertura paulatina, que implicaba sacrificios para algunos pero posibilidades para otros, lo que a la larga sería en beneficio de todos.

Señaló, además, que las mesas de evaluación del plan trabajarían en coordinación con Mauricio Sauri Vivas, titular de la Secretaría de Salud de Yucatán (SSY), y representantes de varios sectores, como empresarios, transportistas y sociedad civil, además de contar con la participación del Comité de Asesoramiento Especializado en Salud Pública y Privada de Yucatán y la UADY.

**RUTAS DEL TRANSPORTE URBANO. MÉRIDA Y MUNICIPIOS CONURBANOS (PRE COVID-19) CAMIONES Y COLECTIVOS**

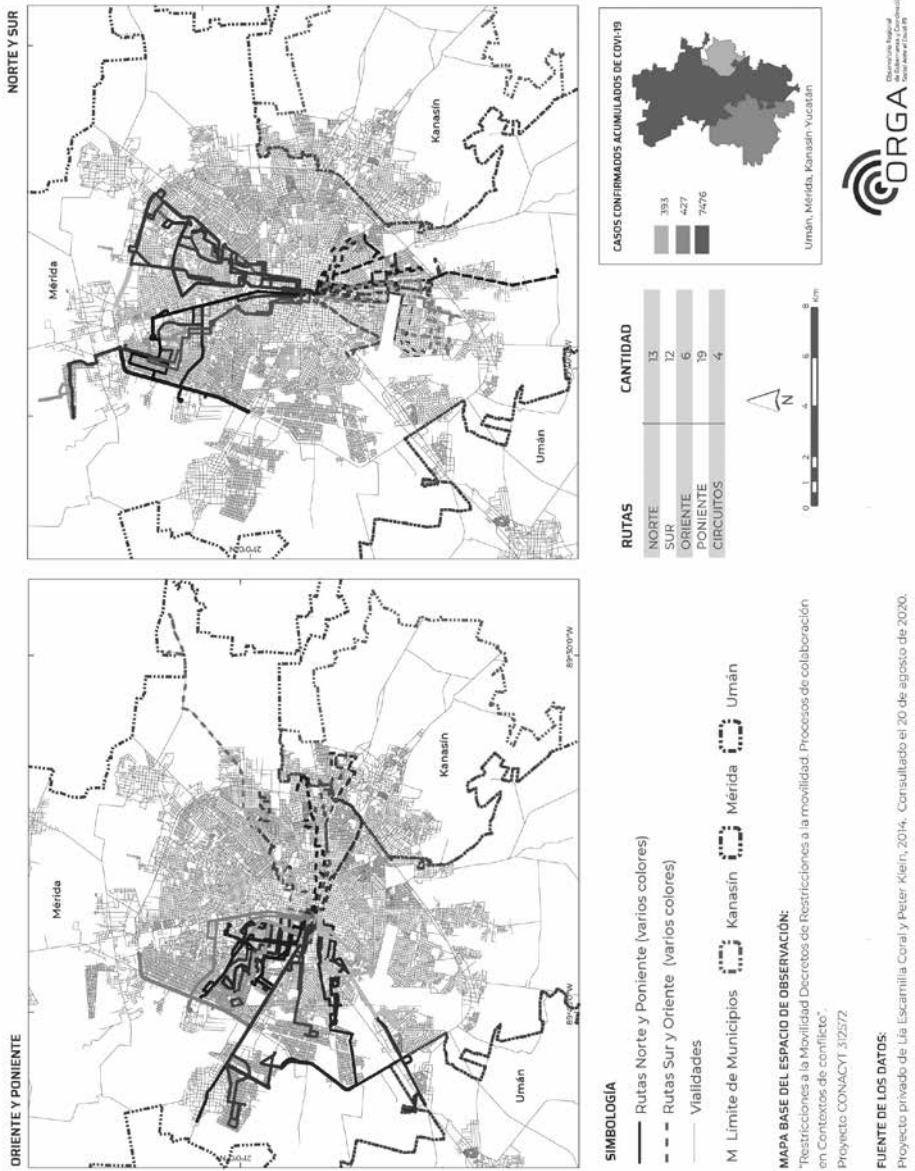


Figura 5. Rutas del transporte urbano. Mérida y municipios conurbanos (pre COVID-19), camiones y colectivos Fuente: ORGA (2020).

## REUBICACIÓN DE PARADEROS DE AUTOBUSSES Y MINIS EN EL CENTRO HISTÓRICO, MÉRIDA



Figura 6. Reubicación de paraderos de autobuses y minis en el Centro Histórico, Mérida. Fuente: ORGA (2020).

Dichas mesas buscaban observar y dar seguimiento a los resultados en medidas de movilidad que el plan pudiera generar, pero, sobre todo, mantener a la población segura y libre de condiciones de contagio y transmisión de COVID-19, con la idea de prevenir y evitar aglomeraciones como en el pasado. Karam señaló que el gobierno del estado se encontraba abierto a propuestas y comentarios por parte de la sociedad civil, a fin de mejorar las medidas que estaban implementándose. Se trataba de un objetivo común y no sectorial, por lo cual la Canaco Servytur debía honrar su palabra.

Finalmente, el de 19 octubre, en respuesta al problema de las largas distancias entre paraderos, se implementaron cinco rutas gratuitas en el primer cuadro del Centro Histórico para interconectarlos. Además de agilizar el transbordo de usuarios que utilizaran distintas rutas, se pretendía facilitar el comercio y el turismo en esa zona, lo que impactaría positivamente en la economía del lugar.

Camilo Caudillo, del Centro Geo en Ciudad de México, señaló:

El problema con este tipo de iniciativas es que, a la larga, el Centro Histórico se transforma en una especie de “estación enorme”, que no sabemos hacia donde irá con el paso del tiempo; este tipo de proyectos deben ir acompañados de otras iniciativas como incentivar la vida comunal del barrio, el comercio local, espacios para socializar, espacios recreativos y lúdicos, etcétera, y que no sea solo algo coyuntural (comunicación personal, 14 de septiembre de 2020).

Cabe señalar que los problemas derivados del funcionamiento del transporte público no son recientes, la pandemia de COVID-19 solo vino a agudizarlos. Trabajos académicos de los últimos 10 a 12 años evidencian que, desde entonces, el tema ha estado presente en la capital yucateca (OCDE y Fundación Plan Estratégico de Mérida, A. C., 2008; Bolio, 2014; López Santillán y Ramírez, 2014).

Previo al ORGA, existía ya el OMSM, el cual había trabajado conjuntamente con el Instituto Municipal de Planeación (Implan) y el IMDUT. Gracias a esta colaboración, se han emitido planes y propuestas de adecuaciones y restructuración en la dinámica de la movilidad urbana. Entre los documentos preparados y firmados por equipos conformados de académicos, grupos colegiados, sociedad civil y autoridades gubernamentales



destacan el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable, el Plan Estatal de Reactivación Económica y el Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida. Otra institución que vale la pena mencionar es el Laboratorio Urbano de la Universidad Modelo (LUM), de la UADY, bajo dirección de la doctora Silvana Forti, el cual también había emitido estudios previos a la pandemia y recomendaciones en búsqueda de mejoras en la movilidad.

Las rutas de la salud creadas para la protección de los empleados del sector salud, el traslado de las paradas de autobuses y la implementación de las rutas internas gratuitas son intervenciones que han dado cuenta de la importancia del transporte público en la ciudad, así como el impacto a nivel social que puede generar un cambio en las políticas públicas relacionadas con este.

## Recomendaciones sobre transporte público

Estos ejercicios de gobernanza demostraron que aún hay espacio para mejorar la distribución del transporte público en la ciudad. Por ejemplo, uno de los factores que representaba un riesgo para los usuarios de este medio durante la reactivación económica fue la centralización de las paradas de camiones, pues, según el PIMUS Mérida, 80% de las rutas llega al Centro, por lo que 60% de los viajes requiere dos autobuses (Implan, 2019, p. 13) y, como ya se mencionó, alrededor de medio millón de personas utilizan dicho medio de transporte diariamente (“Aterradoras” cifras de muerte, 23 de agosto de 2020). Aunado a esto, Forti señaló que, durante enero de 2021, únicamente alrededor de 30% de los usuarios del transporte público tuvieron como origen o destino final el Centro Histórico (MetrópoliMid, 6 de enero de 2021). Considerando esos datos, sería pertinente explorar la posibilidad de obtener un porcentaje importante del transporte público del Centro Histórico o aprovechar la coyuntura para crear un centro de conectividad intraurbano y con el interior del estado; una especie de estación central intermodal que agrupe los autobuses foráneos y, eventualmente, el paso del Tren Maya con el transporte urbano de la ciudad (camiones, taxis). Para ello se requieren estudios, diagnósticos y evaluaciones sobre cuáles rutas pueden continuar en el Centro y cuáles deberían salir.

Sobre la misma línea argumental, este momento de transición, de ensayo y error, así como de evaluación de las disposiciones en cuanto al transporte público, constituye una excelente oportunidad para realizar un replanteamiento a fondo de un tema urgente para la ciudad. Además, se presta para un verdadero ejercicio de gobernanza entre los actores gubernamentales (Ayuntamiento y estado) y los sectores ya involucrados (transportistas, empresarios-comerciantes, usuarios) con el fin de construir de manera colaborativa una propuesta más acorde con las necesidades de transporte urbano de la población, de manera paulatina, con evaluaciones temporales para eventuales mejoras. Posteriormente podrá transitarse a un sistema de mayor alcance temporal.

## Ejercicios de gobernanza durante la pandemia

Las medidas de emergencia aplicadas en Mérida durante la pandemia buscaban fundamentalmente reducir el número de contagios de COVID-19. Sin embargo, al observar tanto la manera en que se desarrollaron como sus respectivas repercusiones, fue posible dar cuenta de una diversidad de elementos que vale la pena destacar: el primero es la variedad de actores no gubernamentales y también su influencia, debido a que la aplicación de una política pública representa un momento en el cual es posible ver la relación de fuerzas entre distintos actores presentes en torno a la toma de decisiones del Estado, por lo que, a través del análisis de estos procesos, es posible plantear el tipo de Estado del que se trata, su evolución y transformación (Roth, 2002, pp. 19-20). Tanto el sector privado como determinados grupos organizados de la sociedad civil, los cuales fueron afectados por las medidas tomadas por el gobierno local, se hicieron notar, al igual que sus respectivas inconformidades y demandas en cuanto a las medidas implementadas por el gobierno, lo que, a su vez, dio lugar a los diversos ejercicios de gobernanza que fueron planteados a lo largo de la investigación en el marco de ORGA. También estuvieron presentes actores académicos que emitieron sus opiniones y análisis a lo largo del proceso, además de la población en general, cuya opinión se reflejaba en las redes sociales, sobre todo.

Por otra parte, hay un elemento de gran importancia: el resurgimiento de una serie de problemas o demandas sociales de larga data en

la ciudad, los cuales se acentuaron por el contexto de la pandemia y las medidas emergentes del gobierno ante esta. No es ninguna coincidencia que dos de los conflictos derivados de las restricciones a la movilidad, tanto el referente a la implementación de la ciclovía como el relativo a la reubicación de paraderos de camiones, estuvieran relacionados con el distrito VIII<sup>6</sup> de la ciudad, donde se encuentran tanto el Centro Histórico como el Paseo de Montejo, por ser los puntos con mayor flujo de personas porque son los lugares donde empiezan y terminan la mayor parte de las rutas de transporte público, concentran gran parte de actividades de la administración gubernamental, conforman un gran atractivo turístico y en los que se llevan a cabo diversas actividades culturales y comerciales (Iturriaga, 2016, pp. 138-144). Como se mencionó a lo largo del estudio, las cuestiones relacionadas con la vialidad fueron investigadas desde hace más de una década por los problemas que representan en la capital del estado de Yucatán, en relación tanto con el transporte público como con las nada recientes demandas por mejores condiciones para personas que prefieren vehículos no motorizados.

Otro aspecto que vale la pena subrayar es la importancia del factor económico para los actores sociales y el gobierno, pues en todos los casos se trató de un elemento no solo presente, sino el que finalmente llevó a dichos actores a involucrarse activamente en los procesos de gobernanza. Para el caso de la ley seca, lo que impulsó al sector empresarial a ejercer presión para que fuera removida fueron las afectaciones económicas a las personas y empresas que se dedicaban a la venta de bebidas alcohólicas; para el caso de las bicicletas, la principal preocupación de la Fundación Paseo de Montejo eran las consecuencias tanto en la economía como en el turismo de la zona por la cual cruzaría la ruta Paseo de Montejo-Entronque Dzibilchaltún; finalmente, en el caso del transporte público, la necesidad de personas y empresas de retomar sus actividades laborales hizo que, aunado a la reapertura económica, así como a la manera en que se encontraba organizado el transporte público en el Centro de la ciudad, surgiera un alarmante incremento de los contagios de COVID-19 durante ese lapso.

Cabe señalar que tales problemáticas no son nuevas para el gobierno local. La situación del gobierno en Yucatán ha sido de coexistencia entre el PRI y PAN desde 1991, en la cual normalmente el primero gobierna el

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la división de ocho distritos propuesta por el Ayuntamiento de Mérida en 1993.

estado, mientras que el último lo hace en la capital, Mérida (Torres, 2019, p. 37). Para ser más específicos, desde 1990 a 2021, el gobierno municipal ha estado en manos del PAN, con excepción del periodo de 2010 a 2012, cuando estuvo a cargo del PRI (Gobierno del estado de Yucatán, s.f.), por lo que es posible hablar de prácticamente dos décadas en que el PAN ha estado a la cabeza de la administración pública de la capital. A lo largo de estos periodos constantes de gobierno panista, han existido esas demandas, por lo que la pandemia se presentó como una oportunidad para implementar determinadas políticas públicas o medidas relativas a las situaciones mencionadas. Esto no solo aplica a las cuestiones de vialidad, sino también al problema del alcoholismo en el estado, independientemente de la justificación inicial para la implementación de la ley seca, y aunque no se haya hecho explícito por parte del gobierno local que esta medida se haya planteado desde un inicio por los preocupantes antecedentes de problemas relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas.

En síntesis, estos son los elementos significativos de los procesos de gobernanza que se presentaron en Mérida durante 2020:

1. La existencia de determinados problemas sociales de larga data en la ciudad.
2. El hecho de que, debido a la continuidad de gobiernos de determinados partidos (PAN a nivel municipal y PRI a nivel estatal), el gobierno lleva ya algún tiempo al tanto de dichas problemáticas.
3. La importancia que tiene el factor económico tanto para el gobierno como para los distintos actores involucrados en los procesos de gobernanza al momento de responder ante situaciones o problemas que pudieran afectar en ese sentido, así como la influencia de determinados actores sociales con respecto a ese factor.

Adicionalmente, existe otro tema fundamental en cuanto a los actores involucrados en los procesos de gobernanza, el cual vale la pena desarrollar, y es el hecho de que, a grandes rasgos, dichos procesos se dan únicamente cuando se involucran organizaciones o instituciones que representen las demandas, propuestas, necesidades o inconformidades de determinados sectores de la población. En este sentido, se puede plantear que hay un problema de participación ciudadana,

necesaria para que se den nuevos ejercicios de gobernanza en los que se tomen en cuenta otros sectores distintos de la sociedad. Se necesitarían datos acerca de la perspectiva general de los pobladores en relación con su postura sobre participar activamente en la vida política de su ciudad para determinar objetivamente cuáles son las causas de que solo unos pocos actores sociales se involucren en los procesos de gobernanza. Sin embargo, es posible hacer algunas reflexiones al respecto, las cuales podrían desarrollarse en el futuro.

Para empezar, como afirmaba Fernando Savater, “las libertades públicas implican responsabilidad” (1993, p. 57), al igual que los procesos de gobernanza. Esto conlleva que la ciudadanía se comprometa activa y constantemente a organizarse para transmitir sus necesidades, tratando de llegar a acuerdos con el gobierno. Sin embargo, lo más común es que los habitantes de Mérida se limiten a expresar sus inconformidades en redes sociales una vez implementadas medidas tales como la ley seca o el toque de queda. En este sentido, los medios digitales se han convertido en una herramienta mediante la cual es posible sondear el descontento de la población general de manera inmediata, expresada en memes, comentarios e incluso debates, pero evidentemente no se trata de información que pueda utilizarse para impulsar una política pública o hacer cambios a alguna medida debido a que “la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos” (Elder y Cobb, 1993, p. 77), por lo que existen procesos y medios para ponderar la prioridad de algo que se considere como un problema público. La cuestión es por qué la población no se organiza o integra a grupos organizados para participar en los procesos de gobernanza. Puede que la causa sea que simplemente es más fácil expresarse en redes sociales que invertir tiempo en participar en una organización con fines políticos; al mismo tiempo, quizá esto se deba a la conformidad de las personas que viven en Mérida.

La ciudad se encuentra en una situación privilegiada en relación con el resto del estado de Yucatán, hablando demográficamente, en cuanto a servicios e infraestructura y mayores posibilidades de escolarización, profesionalización y consolidación de trayectorias laborales (López, 2011, pp. 61-64). Es la “capital del municipio más poblado de Yucatán, concentrando 42.55% de la población estatal [...] con una población estimada de 82 363 habitantes (Inegi, 2015), en una superficie de

87 422 hectáreas” (Implan, 2019, p. 13). Además, fue nombrada en 2019 por la revista *CEO* como una de las ciudades más seguras del mundo, pues ocupa el lugar número 21 en su listado, y es también la segunda más segura del continente americano. Dejando de lado otros indicadores negativos, como el hecho de que, según el Inegi, Mérida sea una de las 10 ciudades más caras para vivir del país, o que ONU-Habitat señalara la nula eficiencia del uso de suelo y el preocupante crecimiento de la mancha urbana en relación con el crecimiento de la población, se tiene la idea general de que es un lugar seguro y cómodo para vivir. Tal sensación de conformidad podría ser un factor a tomar en cuenta en la falta de participación en los procesos de gobernanza, pues, sin ella, “la relación de poder no está completa, a pesar de la amenaza o aplicación de sanciones” (Sharp, 1988, p. 27). Al final, la política no es más que el conjunto de las razones para obedecer y de las razones para sublevarse (Savater, 1993, p. 14), por lo cual, para que el Estado pueda preservar el monopolio de la violencia legítima (Weber, 1979, p. 83), se requiere que la sociedad que gobierna esté dispuesta a obedecer, y es la sensación de conformidad lo que hace posible esa obediencia.

Claro está que la gobernanza no implica la sublevación de la sociedad gobernada por el Estado, sino el proceso mediante el cual distintos actores sociales se involucran en la toma de decisiones en conjunto con el gobierno, pero se requiere la disposición de la población para organizarse, un aspecto que requiere responsabilidad, la cual puede no ser considerada como necesaria en una situación en que esta se siente conforme o en que solo está dispuesta a manifestar su inconformidad con su opinión en redes sociales.

## Reflexiones finales

Los ejercicios de gobernanza observados a lo largo de 2020 fueron ilustrativos en cuanto a los procesos de toma de decisiones a nivel local y estatal. Fundamentalmente por tratarse de una situación extraordinaria, fue posible vislumbrar desde una perspectiva única tanto el equilibrio de poderes de los actores sociales como los intereses de los involucrados. Sin embargo, pese a que temas como la ley seca o el transporte público parecen haber llegado a un punto estable, al menos durante el primer

cuarto de 2021 y sin mayores modificaciones, las condiciones podrían cambiar de un momento a otro; nuevos actores sociales podrían involucrarse, o bien temas como la aplicación de vacunas o un rebrote cambiarían el panorama de un día a otro. Por otro lado, la medida del toque de queda se prolongó por espacio de 10 meses sin que sectores de la sociedad mostraran de manera formal su descontento al respecto. Con lo mencionado, es bastante claro que las restricciones a la movilidad, tanto en la ciudad de Mérida como en el resto del estado de Yucatán, es un tema que no solo sigue abierto a cambios, sino que, además, involucra asuntos más profundos, como el alcoholismo y la gestión del transporte público en general. Asimismo, el tema de la ciclovía, hasta marzo de 2021, continuaba en desarrollo, al igual que los trabajos de su construcción.

Este análisis solo ha permitido ver los aspectos más superficiales de los procesos de gobernanza en cuanto a las medidas tomadas en las restricciones a la movilidad, pero tales reflexiones podrían ser el punto de partida de posteriores estudios. Para terminar, cabe subrayar nuevamente que los procesos de gobernanza han mostrado, hasta donde alcanzan los resultados de esta investigación, no solo ser posibles, sino también funcionar como medios de participación política para distintos sectores de la sociedad. Incluso si de momento se trata de experiencias reservadas para agrupaciones más o menos institucionalizadas, cabe la posibilidad de que estas experiencias sean el punto de partida para que otros grupos o sectores sociales puedan involucrarse de forma activa en la toma de decisiones a nivel local.

## Referencias

- “Aterradoras” cifras de muerte de COVID en Yucatán por “estrategia genocida”. (23 de agosto de 2020). *Diario de Yucatán*. Recuperado de <https://www.yucatan.com.mx/merida/aterradoras-cifras-de-muerte-de-covid-en-yucatan-por-estrategia-genocida> el 10 de febrero de 2021.
- Ayuntamiento de Mérida (s.f.). Reactivamos la diversión. Bicuruta Mérida. Recuperado de <https://www.merida.gob.mx/bicuruta/index.php> el 19 de marzo de 2021.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26, 73-100.

- Bolio, J. (2014). Mérida metropolitana. Evolución histórica y rasgos actuales. Una perspectiva urbana. En R. López y L. A. Ramírez, *Crecimiento urbano y cambio social. Escenarios de transformación de la zona metropolitana de Mérida* (pp. 21-60). México: CEPHCIS-UNAM.
- Bunker, K. (2020). El clivaje etario: *Backlash* cultural en Chile. *América Latina hoy. Revista de ciencias sociales*, 87, 1-26.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (1 de abril de 2020). Decreto 197/2020 por el que se modifica la Ley de Salud del Estado de Yucatán, en materia de establecimientos que vendan bebidas alcohólicas. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-04-01\\_1.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-04-01_1.pdf) el 7 de febrero de 2021.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (9 de abril de 2020). Decreto 208/2020 por el que se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas en el Estado de Yucatán, como medida de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la pandemia por COVID-19. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-04-09\\_1.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-04-09_1.pdf) el 7 de febrero de 2021.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (29 de abril de 2020). Decreto 213/2020 por el que se modifica el decreto 208/2020, por el que se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas en el Estado de Yucatán, como medida de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de pandemia por COVID-19. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-04-29\\_3.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-04-29_3.pdf) el 7 de febrero de 2021.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (14 de mayo de 2020). Decreto 217/2020 por el que se modifica el decreto 208/2020, por el que se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas en el Estado de Yucatán, como medida de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la pandemia por COVID-19. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-05-14\\_2.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-05-14_2.pdf) el 7 de febrero de 2021.
- Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (30 de mayo de 2020). Decreto 226/2020 por el que se establecen acciones extraordinarias para reactivar paulatinamente la venta y consumo de bebidas alcohólicas, como medida temporal de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la enfermedad COVID-19 en Yucatán. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-05-30\\_1.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-05-30_1.pdf) el 7 de febrero de 2021.



Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (9 de junio de 2020). Decreto 239/2020 por el que se modifica el decreto 226/2020, por el que se establecen acciones extraordinarias para reactivar paulatinamente la venta y consumo de bebidas alcohólicas, como medida temporal de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la enfermedad COVID-19 en Yucatán. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-06-09\\_2.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-09_2.pdf) el 7 de febrero de 2021.

Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (16 de junio de 2020). Decreto 240/2020 por el que se modifica el decreto 226/2020, por el que se establecen acciones extraordinarias para reactivar paulatinamente la venta y consumo de bebidas alcohólicas, como medida temporal de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la enfermedad COVID-19 en Yucatán. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-06-16\\_1.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-16_1.pdf) el 7 de febrero de 2021.

Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (14 de julio de 2020). Decreto 252/2020 por el que se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas, como medida temporal de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la enfermedad COVID-19 en Yucatán. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-07-14\\_2.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-07-14_2.pdf) el 7 de febrero de 2021.

Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (15 de agosto de 2020). Decreto 273/2020 por el que se modifica el decreto 252/2020, por el que se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas, como medida temporal de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la enfermedad COVID-19 en Yucatán. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-08-15\\_1.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-08-15_1.pdf) el 7 de febrero de 2021.

Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán (29 de agosto de 2020). Decreto 275/2020 por el que se establecen acciones extraordinarias para reactivar paulatinamente la venta y el consumo de bebidas alcohólicas, como medida temporal de prevención sanitaria ante el estado de emergencia declarado por la afectación de la enfermedad COVID-19 en Yucatán. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario\\_oficial/diarios/2020/2020-08-29\\_1.pdf](http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-08-29_1.pdf) el 7 de febrero de 2021.

Elder, C. D. y Cobb, R. W. (1993). Formación de la agenda. El caso de política de los ancianos. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Garza, E., de la (2000). La flexibilidad del trabajo en América Latina. En E. de la Garza (Coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (pp. 148-178). México: Colmex/FCE/UAM.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) GmbH (17 de junio de 2020). PIMUS Mérida. Ciudades y Cambio Climático (CiClim). IKI Alliance México. Recuperado de <https://iki-alliance.mx/wp-content/uploads/3-PIMUS-Merida.pdf> el 10 de febrero de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (s.f.). Cronología de los presidentes municipales. Municipios de Yucatán. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/estado/ver\\_municipio.php?id=50](https://www.yucatan.gob.mx/estado/ver_municipio.php?id=50) el 7 de febrero de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (29 de abril de 2020). La restricción de la venta de bebidas alcohólicas se extiende hasta el 15 de mayo en Yucatán. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver\\_notas.php?id=2783](http://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=2783) el 7 de febrero de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (29 de mayo de 2020). El 1 de junio se levanta la ley seca, pero bajo un esquema de venta a domicilio. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver\\_notas.php?id=2910#:~:text=Hay%2oque%2orecordar%2oque%2ola,por%2ola%2opandemia%2odel%2oCoronavirus](https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=2910#:~:text=Hay%2oque%2orecordar%2oque%2ola,por%2ola%2opandemia%2odel%2oCoronavirus) el 7 de febrero de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (18 de julio de 2020). “Amigos de la Salud” continúan recorriendo el estado para fomentar la responsabilidad individual. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [http://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver\\_notas.php?id=3171#:~:text=%2DEL%2oprograma%2o%22Amigos%2odel%2oa,18%2ode%2ojulio%2ode%2o2020](http://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=3171#:~:text=%2DEL%2oprograma%2o%22Amigos%2odel%2oa,18%2ode%2ojulio%2ode%2o2020) el 10 de febrero de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (2021). Plan de Infraestructura de Ciclovías. Juntos transformemos Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de [https://www.yucatan.gob.mx/ciclovias/plan\\_de\\_infraestructura\\_de\\_ciclovias.pdf](https://www.yucatan.gob.mx/ciclovias/plan_de_infraestructura_de_ciclovias.pdf) el 10 de marzo de 2021.
- Gobierno del estado de Yucatán (7 de febrero de 2021). Plan de Mejora a la Movilidad Urbana para el Centro Histórico de Mérida. Reactivación económica de Yucatán, gobierno del estado. Recuperado de <https://reactivacion.yucatan.gob.mx/paraderos/> el 7 de febrero de 2021.

- Hello Cities (s.f.). Plan de Movilidad No Motorizada “Planvía” Mérida. Recuperado de <http://www.hellocities.mx/planmovilidad.html> el 23 de noviembre de 2021.
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Implan (Instituto Municipal de Planeación de Mérida) (2019). PIMUS Mérida 2040. Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable. Recuperado de [http://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/ordenamientoterritorial/docs/PIMUS\\_2040.pdf](http://isla.merida.gob.mx/serviciosinternet/ordenamientoterritorial/docs/PIMUS_2040.pdf) el 10 de febrero de 2021.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2020). Yucatán. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=31> el 10 de marzo de 2021.
- Iturriaga, E. (2016). *Las élites de la Ciudad Blanca, discursos racistas sobre la otredad*. México: UNAM.
- López, R. (2011). *Etnicidad y clase media. Los profesionistas mayas residentes en Mérida*. México: UNAM.
- López Santillán, R. y Ramírez, L. A. (2014). *Crecimiento urbano y cambio social. Escenarios de transformación de la zona metropolitana de Mérida*. México: CEPHCIS-UNAM.
- Megamedia (17 de enero de 2021). En Yucatán mueren al año hasta 41 ciclistas por accidentes, revelan en homenaje. *Diario de Yucatán*. Recuperado de <https://www.yucatan.com.mx/merida/afirman-que-en-yucatan-mueren-al-ano-hasta-41-ciclistas-por-accidentes> el 10 de marzo de 2021.
- MetrópoliMid (6 de enero de 2021). El plan de mejora urbana para el Centro Histórico de Mérida: alcances y desafíos. Recuperado de <https://metropolimid.com.mx/el-plan-de-mejora-urbana-para-el-centro-historico-de-merida-alcances-y-desafios/> el 10 de marzo de 2021.
- Monroy, J. (4 de septiembre de 2019). Mérida, una de las ciudades más seguras del mundo: *Ceoworld. El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/estados/Merida-una-de-las-ciudades-mas-seguras-del-mundo-CEO-World-20190904-0060.html> el 7 de febrero de 2021.
- Noh, Á. (2 de junio de 2020). La ley seca evidenció el alto nivel de alcoholismo en Yucatán. *Diario de Yucatán*. Recuperado de <https://www.yucatan.com.mx/merida/la-ley-seca-evidencio-el-alto-nivel-de-alcoholismo-en-yucatan> el 10 de febrero de 2021.

- Norris, P. e Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlas: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- OCDE y Fundación Plan Estratégico de Mérida, A. C. (2008). *Estudios territoriales de la OCDE: Yucatán, México, 2007*. Recuperado de <https://books.google.com.mx/books?id=nr2EKlau8xoC> el 15 de diciembre de 2020.
- ORGA (Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán) (2020). Cartografías temáticas. Restricciones a la movilidad. Recuperado de [http://orga.enesmerida.unam.mx/?page\\_id=501](http://orga.enesmerida.unam.mx/?page_id=501)
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Savater, F. (1993). *Política para Amador*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Sharp, G. (1988). *La lucha política noviolenta*. Chile: ChileAmérica/CESOC.
- Torres, R. (2019). “*Te Deum*”. *El clivaje Estado-Iglesia católica y las juventudes partidistas en Yucatán*. México: UNAM.
- ¿Vivir en Mérida? Indicadores echan abajo la idea. Ciudad es de las más caras y su crecimiento urbano no es planeado (26 de febrero de 2021). *El Universal*. Recuperado de [https://www.eluniversal.com.mx/estados/vivir-en-merida-indicadores-echan-abajo-la-idea?fbclid=IwAR2KfbnEJl6M\\_71DhZCpc4hkJ9gWCVaGZCavUjR7xoUICWSttNFcwPsodcQ](https://www.eluniversal.com.mx/estados/vivir-en-merida-indicadores-echan-abajo-la-idea?fbclid=IwAR2KfbnEJl6M_71DhZCpc4hkJ9gWCVaGZCavUjR7xoUICWSttNFcwPsodcQ) el 10 de febrero de 2021.
- Weber, M. (1979). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.



---

# Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19

*Yassir Jesús Rodríguez Martínez<sup>1</sup> y Arantza Franco Salazar<sup>2</sup>*

**E**l 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial para la Salud (OMS) declaró como pandemia el COVID-19,<sup>3</sup> un riesgo sanitario que a la fecha ha generado severas crisis sociales, económicas, políticas y, por supuesto, de salud en distintos países. En tanto pandemia, es importante reconocer la gravedad del problema a nivel global y nacional,<sup>4</sup> y ubicar las similitudes en los impactos y retos compartidos por las diversas naciones, pero también es urgente dar cuenta de la heterogeneidad, particularmente aquella vinculada a las distintas comunidades que se encuentran en los diferentes Estados nacionales afectados. Es el caso de México, un país altamente heterogéneo, particularmente en lo concerniente a la presencia de poblaciones indígenas, donde existen 623 municipios tipificados como tales por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), los cuales, en su mayoría, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Si se considera que la pandemia afecta de manera diferenciada las poblaciones, reconocer la vulnerabilidad previamente señalada implicaría admitir el mayor riesgo al que están sometidos los pueblos indígenas de México, que en su mayoría presentan menores niveles de escolaridad, bajos ingresos, inaccesibilidad a servicios de comunicación, altas tasas de comorbilidades y carencia de infraestructura médica.

En respuesta a la pandemia de COVID-19 y la mencionada heterogeneidad del país, el INPI emitió la “Guía para la atención de pueblos y

---

<sup>1</sup> Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: yassir.rodriguez@enesmerida.unam.mx

<sup>2</sup> Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: arantzafranco98@gmail.com

<sup>3</sup> Es decir, la propagación mundial de una nueva enfermedad (OMS, 2010).

<sup>4</sup> Actualmente, México es el decimoquinto país con mayor cantidad de casos de COVID-19 a nivel mundial y el cuarto en América Latina (Statista, 2021).

comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus COVID-19”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2020. Entre sus puntos más destacables se encuentran los siguientes: 1. La traducción y la difusión con pertinencia cultural y lingüística;<sup>5</sup> 2. La implementación de medidas con pertinencia cultural, particularmente el reconocimiento de la medicina tradicional, y 3. Una estrategia de recuperación económica y social acorde a las particularidades de las poblaciones indígenas y afromexicanas.

En este contexto particular, el equipo del espacio de observación “Pueblo maya”, perteneciente al Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA),<sup>6</sup> se interesó en conocer las distintas acciones de atención a la salud del pueblo maya, en el contexto de la pandemia, que dieran cuenta de los puntos indicados en la citada guía, pero, sobre todo, de las tareas de colaboración entre actores pertenecientes a distintos sectores de la sociedad. Las preguntas que guiaron el interés fueron las siguientes: ¿cómo se han implementado las acciones de difusión y atención a la salud con pertinencia cultural y lingüística referidas en la guía? ¿Se han realizado acciones conjuntas entre los actores gubernamentales y los mayas, y han tenido algún resultado? ¿Qué críticas y posibles recomendaciones han gestado los mayas en la toma de decisiones por parte del ámbito gubernamental? ¿Se ha manifestado respeto y adecuación hacia la identidad maya por parte de los actores del gobierno?

Con las preguntas anteriores como guía en el proceso de observación y la “escucha” de una diversidad de actores, se advirtió que existen muy pocas acciones conjuntas entre gobernantes y mayas. En la mayoría de los casos han sido los mismos actores de este grupo o de la sociedad civil quienes han “empujado” una serie de acciones para atender la salud del pueblo maya con respeto y/o adecuación a su identidad, por ejemplo, con la incorporación de sus saberes locales.

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que, a principios de abril de 2020, un grupo de personas de origen tzotzil, tzeltal, zoque y ch’ol de distintas comunidades indígenas de Chiapas solicitaron un amparo ante el Estado, ya que, para ese entonces, el gobierno no había emitido información en lenguas indígenas sobre COVID-19, en algunas comunidades no se sabía de las medidas de prevención y en otras se desconocía por completo acerca de la pandemia (Huerta, 20 de agosto de 2020).

<sup>6</sup> El equipo de observación del rubro “Pueblo maya” es interdisciplinario y está conformado por el doctor en Antropología Yassir Rodríguez Martínez, profesor de asignatura en la ENES Unidad Mérida, y la pasante Arantza Franco Salazar, de la Licenciatura en Desarrollo y Gestión Interculturales de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

## Pueblo maya en Yucatán: situación en el contexto de la pandemia

En lo relativo a población indígena y COVID-19, Yucatán destaca por dos circunstancias: la primera es la fuerte presencia de población maya en su territorio. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el estado posee una población maya de 1 028 856 personas, que representa 49.05% de la población total. De sus 106 municipios, existen 67 en los cuales la población indígena es de 70% o más y 23 en los que es de 40% a 69%; los restantes 16 poseen presencia indígena (Conapo, 2010). Hay dos criterios fundamentales en la consideración de ser indígena: la lengua y la autoadscripción; en relación con esta última es notorio que, en municipios como Mérida y Valladolid, dos de los más importantes de Yucatán, 48.26% y 77.88% de la población de 3 y más años se autoadscribe como indígena.

La segunda circunstancia es que, desde el inicio de la pandemia hasta enero de 2021, Yucatán era la entidad federativa con el mayor número de casos confirmados de COVID-19 y defunciones de población que se reconoce como indígena. De acuerdo con el informe de la Secretaría de Salud (mayo de 2020-enero de 2021), del 28 de enero de 2021, sobre población que se reconoce como indígena, el estado poseía un total de 2 529 casos confirmados y 368 defunciones. Como se indicó, desde mayo de 2020 hasta enero de 2021, Yucatán apareció a la cabeza en lo que se refiere a población que se reconoce como indígena, como se ilustra en la Figura 1.

A pesar del panorama presentado, es importante reconocer que muy pronto, al iniciar la pandemia, en la entidad se generó una serie de *spots* de radio, carteles, audios y videos para difundir<sup>7</sup> información en lengua maya relativa a la prevención y los cuidados de la salud. También se implementó un chat de atención en maya para personas que solicitaran información y/o un diagnóstico sobre la enfermedad. Pero así como el gobierno llevó a cabo estas labores, también rápidamente el pueblo maya organizado alzó la voz para hacer saber a las autoridades pertinentes la necesidad de “mejorar” las acciones. Tal es el caso del colectivo Maa-yakaaj de Yucatán y su comunicado “El pueblo maya ante el COVID-19:

<sup>7</sup> Cabe destacar que también en los mensajes del gobernador y en los de Servicios de Salud de Yucatán se ha incluido la lengua maya.



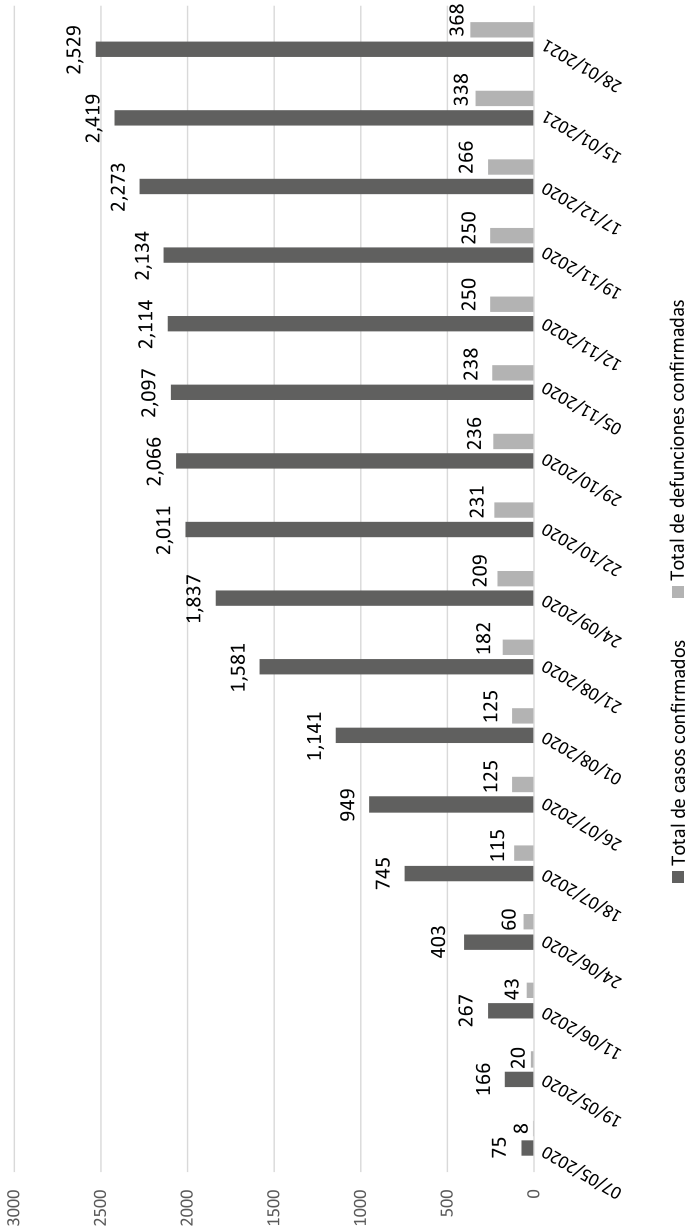


Figura 1. Gráfico de barras sobre el crecimiento de casos y muertes confirmados por COVID-19 en población indígena de Yucatán según el primer panorama en población que se reconoce como indígena y hasta el último panorama hasta la fecha. Fuente: Secretaría de Salud (mayo de 2020-enero de 2021).

posicionamiento público”,<sup>8</sup> en el que, entre otras cuestiones, evidenció y solicitó: 1. La falta de una estrategia adecuada culturalmente al utilizar casi de manera exclusiva medios digitales para brindar información sobre el COVID-19; 2. Garantizar los servicios de salud en las comunidades; 3. Abrir una convocatoria especial de apoyo dirigida al pueblo maya en la que se contemplara la labor vital de la mujer maya, y 4. Atención inmediata a las necesidades básicas del pueblo maya asentado en pueblos o ciudades.

Tal como el pueblo maya indicó en su comunicado público, si bien se generó muy pronto una serie de productos en lengua maya para informar sobre el COVID-19, particularmente acerca de prevención y cuidados de la salud, estos fueron difundidos en mayor medida en canales digitales: sitios de internet, televisión y redes sociales,<sup>9</sup> a los cuales muchas veces se da por sentado su acceso, pero que al momento de mirarlos a la luz de la realidad de la población maya quedan menos claros. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de Información en los Hogares (ENDUTIH, 2018), 49.6% del total de las viviendas (599 396) de Yucatán no dispone de conexión a internet y 52.4% no cuenta con computadora. Particularmente en el ámbito rural, solamente 2.6% de los hogares disponen de conexión a internet. Específicamente, para el caso de las viviendas indígenas (257 427), el panorama es el siguiente: tienen radio 62.7%; televisión, 87.8%; computadora, 14.8% (Inegi, 2015). Respecto de las localidades indígenas yucatecas con cobertura de servicio móvil, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y el INPI (2018) reportan que 89% poseen cobertura de al menos una tecnología.<sup>10</sup>

Sumado al obstáculo del acceso a la información, la población maya se enfrenta con otra problemática, en este caso, la situación económica.

<sup>8</sup> Se puede acceder al pronunciamiento completo en la web (<https://aguaparatos.org.mx/el-pueblo-maya-ante-el-covid-19-posicionamiento-publico/>).

<sup>9</sup> El Colectivo de Comunidades Mayas de Los Chenes, Campeche, exigió la intervención urgente de autoridades federales, estatales y municipales para tomar medidas de prevención y disminución de riesgos de contagios de COVID-19 en las comunidades indígenas del municipio. Entre sus demandas, solicitó la implementación de una campaña de perifoneo para informar en maya y español a las comunidades y los productores que emplean mano de obra. También, según el informe “Conocimientos, actitudes y prácticas relacionadas a la pandemia del COVID-19 en comunidades indígenas de Yucatán y Chiapas” (Martínez *et al.*, 2020), en la investigación en comunidades indígenas yucatecas, 33.9% y 62.9% de las personas adultas y autoridades, respectivamente, prefirieron el perifoneo como medio de comunicación para informar a la población hablante de lengua maya acerca del COVID-19.

<sup>10</sup> Una tecnología para brindar acceso a los servicios de voz, SMS y datos de los tipos 2G (baja velocidad), 3G (mayor velocidad y transmisión de datos) y 4G (alta velocidad).

De acuerdo con datos del Inegi (2015), existe una población indígena ocupada de 401 429 personas, de las cuales, 55.6% no alcanza más de dos salarios mínimos en términos de ingresos, además de que existe 5.6% que no los recibe. Esta situación representa un problema toda vez que la pandemia implicó, entre otras cuestiones, pérdida de empleo y aumento en el gasto de ciertos insumos como jabón, gel antibacterial, toallitas desinfectantes y cubrebocas. La posibilidad de “quedarse en casa”<sup>11</sup> tampoco es una opción debido a la necesidad de salir a trabajar y/o conseguir empleo.

Un tercer aspecto,<sup>12</sup> y que sin duda se encuentra entre los más importantes por su afectación al índice de severidad y mortalidad por COVID-19, es la alta presencia de diabetes, hipertensión y obesidad entre la población maya por el consumo de alimentos ultraprocesados. De acuerdo con “Datos abiertos”, de la Dirección General de Epidemiología (Secretaría de Salud, 2020), la mayoría de indígenas hasta ahora afectados por COVID-19 presenta las tres comorbilidades,<sup>13</sup> lo cual los compromete aún más frente al virus SARS-CoV-2.

En este predominante contexto adverso para el pueblo maya, también hay elementos positivos. Actualmente, en Yucatán se encuentran distintas organizaciones y colectivos que se autodefinen como mayas,<sup>14</sup> dedicados a una diversidad de tareas que tienen como eje común la reivindicación de su identidad. En el contexto actual de la pandemia han llevado a cabo distintas acciones que destacan por la articulación y colaboración que han implicado.

---

<sup>11</sup> En alusión a la estrategia “Quédate en casa” o “Quédate en tu comunidad”, propuesta en la “Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2”, en donde se menciona que la Jornada de Sana Distancia puede entenderse no solo de forma individual, sino también en el ámbito colectivo (INPI, 2020).

<sup>12</sup> En términos generales, se podría indicar que las poblaciones indígenas presentan una mayor vulnerabilidad en lo que respecta a la salud, con motivo de las enfermedades asociadas a la pobreza (Crocker *et al.*, 2018).

<sup>13</sup> Al respecto, puede consultarse la cartografía denominada “Presencia de comorbilidades (diabetes, hipertensión y obesidad) entre población indígena diagnosticada positiva a COVID-19, por municipio, en Yucatán”, disponible en el sitio web del ORGA.

<sup>14</sup> Por ejemplo, U Yich Lu’um (ONG), grupo interdisciplinario de profesionistas mayas de Sanahtat que buscan recuperar prácticas, conocimientos, lengua, tradiciones y formas de vida propias de su cosmovisión; Radio Yuuyum, iniciativa de un colectivo de mayas que proponen hacer uso del derecho a la comunicación en maya yucateco; Indignación (ONG), que promueve y defiende los derechos humanos en Yucatán, que si bien no se autodefine como organización maya, sí participan en ella actores de la etnia.

## Apuntes generales sobre la gobernanza y las variables del estudio

¿Por qué es importante pensar en la gobernanza en torno a la atención de la salud del pueblo maya<sup>15</sup> en tiempos de COVID-19? En primera instancia, porque se relaciona con la construcción de políticas públicas para atender problemas que aquejan a la sociedad; la gobernanza implica una “nueva” manera de solucionar problemas colectivos para lograr el bienestar público. Ciertamente, la pandemia es un problema de carácter colectivo (global) que implica la reconsideración de las “viejas” formas de gobernar y conducir a las poblaciones hacia un bienestar general. ¿A qué se refieren estas y cuál sería la “nueva”? *Grosso modo*, la manera de gobernar anterior implica la presencia de un único actor, el Estado, que procede en términos jerárquicos y autoritarios, sin consultar y/o negociar las posibles formas de atención. A diferencia, la gobernanza implica la toma de decisiones multilaterales, la negociación, la presencia de varios niveles institucionales y, principalmente, una articulación entre actores que pertenecen a distintos sectores de la sociedad: gubernamental, sociedad civil y empresa privada (Mayntz, 2001). Como señalan Arancibia y Giraldo (2020), la gobernanza puede ser entendida como una forma de interacción más horizontal entre gobierno y ciudadanía, lo cual facilita la pluralización del proceso de decisiones y la gestión pública.

Si bien en la gobernanza existe una suma de actores para atender los problemas públicos, no es posible pensar en la “desaparición” del Estado. En algunas interpretaciones acerca de la gobernanza es común subestimar al Estado con frases como “la gobernanza es posible sin el Estado” (Guy, 2007). En una situación de pandemia como la que se vive, no se puede prescindir del involucramiento del Estado en la atención a la salud, mucho menos en lo que respecta a poblaciones como la maya, con características como las mencionadas en el apartado “Pueblo maya en Yucatán: situación en el contexto de la pandemia”. Es importante que el Estado ejerza liderazgo, particularmente en el proceso de comunicar, habilitar y/o facilitar las acciones para conocer la situación actual de esta

---

<sup>15</sup> Como se sabe, los pueblos indígenas de América Latina han sido sistemáticamente situados entre los segmentos de población más empobrecidos, con menor acceso a la educación, la salud, el agua potable y la vivienda adecuada desde el inicio de la colonización europea hasta nuestros días (Cepal, 2020).

población y enfrentar la crisis sanitaria. Una tarea importante es coordinar encuentros con distintas autoridades, especialistas, organizaciones de la sociedad civil pertenecientes o, por lo menos, “cercanas” a los mayas.

La gobernanza requiere formas de responsabilización y retroalimentación (Guy, 2007); en este sentido, el Estado debe tomar en consideración las acciones pasadas para mejorar lo que se ha hecho. Por supuesto, ir a la par de una pandemia implica grandes retos, pero hacerse acompañar de otros actores, particularmente del pueblo maya, puede ser una opción para adecuar las estrategias de atención.

Como se indicó, la gobernanza es una “nueva forma de gobernar” que implica ciertos elementos. En el ORGA se privilegiaron ciertas variables importantes en el modelo de gobernanza y se desarrolló una matriz conceptual al respecto<sup>16</sup> para orientar el trabajo de los distintos rubros de observación. Si bien todos son importantes, en el proceso de análisis del pueblo maya se privilegiaron algunos elementos más que otros: 1. Proceso de toma de decisiones; 2. Control democrático (transparencia y sensibilidad social); 3. Disposición de los actores, y 4. Confianza. Cada uno de estos podrían ser considerados como las condiciones mínimas para la existencia de un proceso de gobernanza, a las cuales se agregan las siguientes: 1. Presencia de una sociedad civil activa y organizada; 2. Mirada positiva a los actores de la sociedad (en este caso, el pueblo maya), y 3. Incorporación de “saberes locales” en el proceso de atención a la salud.

En el espacio de observación “Pueblo maya” hubo interés en analizar lo relativo a la toma de decisiones y qué tanto se escuchaban las voces de quienes se autoadscriben la identidad maya. Como señala Graña (2005), en la gobernanza se sugiere la necesidad de consultar a numerosos individuos y grupos involucrados en ciertos asuntos colectivos, se trata de que los “silenciosos”, los “no escuchados”, tomen la palabra, tal es el caso de las minorías étnicas o los pueblos autóctonos. Esta consideración es muy importante porque permite vincular la gobernanza con la democracia,<sup>17</sup> con la que, a su vez, se relaciona la voz, particularmente aquella que logra incidir en las políticas o decisiones políticas; ubicar su presencia en la toma de decisiones es de primer orden. Por supuesto, se considera que,

---

<sup>16</sup> Al respecto, véase el capítulo titulado “Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán” en este volumen.

<sup>17</sup> Pensar en democracia y gobernanza implica asumir que los principios democráticos deben inspirar las normas y valores de la gobernanza, a la vez que esta debe permitir la promoción y potencialización de los valores democráticos (Cerrillo, 2005).

para llegar a esto, se necesitan los otros elementos, confianza en el Estado y, en general, en las instituciones gubernamentales, que posibilitaría la disposición de colaboración entre actores que pertenecen a distintos rubros de la sociedad y, en este caso, que también se asumen como diferentes en términos étnicos.

## Estrategia metodológica

Dadas las circunstancias de la pandemia, desde la creación del observatorio se planificó que las metodologías que se emplearían durante la investigación serían ejecutadas de una manera en particular, a distancia. Esto fue debido a que la tecnología actual lo permite y que por la emergencia sanitaria ha sido menester realizarlas de esta forma. En este espacio de observación se utilizaron principalmente tres estrategias metodológicas durante el tiempo de la investigación: la creación de una base de datos, la investigación documental y la entrevista.

En primer lugar, se elaboró una base de datos con los materiales publicados en internet por instancias de gobierno como el Inegi, el INPI, el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas (Inali) y la Secretaría de Salud, entre otras, las cuales proporcionaron la información básica del perfil sociodemográfico, económico y de salud de la población maya de Yucatán y de la del estado en general, para así contar con un panorama del cual partir. La elaboración de la base de datos empezó desde la consolidación del espacio de observación y duró casi todo el tiempo de la investigación, ya que, a pesar de que había datos ya publicados desde hacía tiempo, la pandemia trajo consigo la generación de nueva información relacionada con la población maya y el coronavirus.

En segunda instancia, la investigación documental se realizó a partir de noticias, artículos, informes e investigaciones académicas y científicas acerca de las afectaciones de la pandemia de COVID-19 en la población maya de Yucatán, desde las formas en que las comunidades se organizaron para impedir los contagios en sus localidades hasta las soluciones y alternativas que diferentes actores gestionaron para mitigar dichas afectaciones. Sumado a esto, la Secretaría de Salud comenzó a publicar los diversos panoramas en población que se reconoce como indígena y COVID-19 desde mayo de 2020 y hasta 2021. Estos materiales

muestran datos relacionados con el COVID-19 en la población indígena a nivel nacional y también algunos a nivel estatal; esto último fue de gran ayuda para analizar la situación que los mayas yucatecos afrontan durante la pandemia. Por ende, la investigación hemerográfica fue indispensable para conocer lo que sucedía diariamente en las comunidades mayas durante la emergencia sanitaria. Al igual que la elaboración de la base de datos, esta estrategia metodológica duró desde el principio hasta el final de la investigación.

Para la información de las acciones en torno a la salud de la población maya se entrevistaron a distintos actores de la sociedad civil, del ámbito gubernamental y, por supuesto, del pueblo en estudio. Respecto de este último se tomaron en consideración dos criterios en la elección de la persona, la organización y/o el colectivo: la autoadscripción como maya y la lengua. Debido a la contingencia sanitaria, las entrevistas se realizaron tanto por videollamada como por llamada telefónica para escuchar cómo enfrentaban la pandemia, la relación entre las organizaciones y los colectivos con instituciones gubernamentales y la mirada de esta población en relación con las acciones del Estado, entre otros temas. Las entrevistas efectuadas en la investigación fueron de carácter cualitativo y no estructuradas; se decidió trabajar de esta manera debido a que estas posibilitaron acceder a la forma en que los sujetos sociales miran, conceptualizan y representan los hechos sociales (Tarrés, 2013). Una vez contactadas las organizaciones mayas y las relacionadas con la etnia, se utilizó el procedimiento denominado “bola de nieve”<sup>18</sup> para así contactar a otros actores pertinentes para la investigación.

Una de las organizaciones con las que se tuvo comunicación fue la Escuela de Agricultura Ecológica U Yits Ka’an, que se encuentra en el municipio de Maní, la cual ha preparado profesionalmente a muchos integrantes del pueblo maya y ha generado proyectos para propiciar la seguridad alimentaria en las comunidades mayas del estado, como Alimentos Nutracéuticos para Responder a una Pandemia.

De igual forma, se pudo establecer contacto con Radio Xepet, la Voz de los Mayas, medio de comunicación que ha permitido, en el sur de Yucatán, la difusión de información fidedigna relacionada con el COVID-19, con pertinencia cultural y lingüística.

---

<sup>18</sup> “Consiste en la presentación sucesiva y espontánea de nuevos sujetos a partir de la relación con los iniciales” (Amuchástegui, 1996, p. 145, citado en Tarrés, 2013).

Las entrevistas tuvieron lugar con la investigación ya avanzada, después de que la base de datos y la investigación hemerográfica ya estaban consolidadas, pues era necesario tener conocimiento de las organizaciones y sus acciones durante la pandemia.

A partir de la recopilación de los datos generados por las estrategias metodológicas, en el equipo de observación “Pueblo maya” del ORGA, semanalmente se elaboraron distintos materiales visuales, como cartografías temáticas, notas de investigación, infografías y videos que fueron difundidos en la página web del observatorio, con la información sintetizada y el análisis crítico generado por la observación del contexto y las maneras en que los mayas de Yucatán afrontaron la crisis mundial que el COVID-19 trajo consigo en 2020, y también acerca de cómo se daban los procesos de coordinación social entre organizaciones mayas, comunidades, gobiernos y demás actores para responder a las complicaciones económicas, sociales y de salud en tiempos de pandemia.

## Gobernanza en torno a la atención a la salud del pueblo maya: ¿es posible el diálogo?

En los procesos de gobernanza el ideal es generar un diálogo entre la mayor cantidad de participantes que buscan atender y/o resolver un problema; una labor titánica, particularmente cuando los actores involucrados en el proceso de diálogo no confían unos en otros o no se miran de forma positiva entre sí. En términos generales, se podría decir que históricamente ha existido una ruptura entre la figura del Estado y las poblaciones indígenas, que se ha manifestado de distintas formas y ha originado una desconfianza de los indígenas respecto de las acciones gubernamentales estatales. En el caso particular del pueblo estudiado, la situación no es diferente. En las entrevistas realizadas como parte de la investigación se notó que, para algunos actores de la población maya, la relación con el Estado (en referencia al gobierno de Yucatán) se encuentra fracturada, es distante o inexistente. Tal es el caso de Yamili,<sup>19</sup> quien comentó lo siguiente: “las acciones conjuntas entre el Estado y

<sup>19</sup> Por la naturaleza de algunos comentarios de las personas entrevistadas, se decidió utilizar solamente el nombre de pila. Cabe destacar que, en su mayoría, son personas que se autoadscriben la identidad maya al tiempo que pertenecen a colectivos y asociaciones que se proclaman de esta etnia. Sumado a lo anterior, todos son mayahablantes y residen o han residido en algún momento de su vida en comunidades rurales.



la población están fallando debido a una visión paternalista... no hay información amigable, no hay traducción de los posibles comunicados, para el gobierno del estado no existimos". A estas palabras se suman las de Alberto:

hace falta una política de atención a la salud del pueblo maya, traducir un par de textos no es una adecuada atención... no se escucha a la población maya, se procede a manera de tutelaje y eso genera que lo que se está haciendo sea una política urbana, que expresa un desprecio hacia la vida de los pobladores de las comunidades (comunicación personal, 20 de abril de 2020).

Los comentarios previos expresan, por decirlo de alguna manera, las versiones más críticas de la posible relación entre el Estado y los mayas, que desde la visión de estos se encuentra fracturada o es inexistente. Algunos otros tienen una mirada más "moderada" al respecto. Para Sandi, las acciones del Estado para la atención del pueblo analizado expresan un interés por parte del primero:

Conozco y he participado en algunas acciones del Estado para la atención del pueblo maya, están los carteles, los *spots* de radio... estoy segura de que estos tienen validez, se está reconociendo la lengua maya, pero creo que es un recurso limitado, ya que muchas personas, si bien hablan maya, no saben leer ni en español y tampoco en maya, por tanto, no van a entender.

José posee una perspectiva similar:

Participé directamente en la elaboración de los materiales para la difusión de medidas de prevención, cuidados y atención de la población por la pandemia de COVID-19. Considero que sí hay un trabajo, un esfuerzo de parte del gobierno del estado para atender a la población maya, la muestra de eso son los materiales de difusión que existen... lo que sí, es que no participé en cuestiones de diseño, ni de distribución, ni en la socialización, no me pidieron consejo y tampoco lo he dado porque no me corresponde.

Respecto del ámbito municipal, algunos actores de la población maya también dieron cuenta de una fractura en la relación entre el ámbito gubernamental y su pueblo. En relación con un municipio del centro del estado, Roberto comentó:

En un principio, nos acercamos con las autoridades municipales para compartir materiales como videos y audios sobre los días de cuarentena, el virus y las medidas pertinentes para atender a alguien en casa enfermo de COVID-19. Pero luego fue la propia presidenta [municipal] quien cerró la comunicación... incluso, la presidenta, para no alarmar a la gente, solicitó que no se hiciera pública la información del primer contagiado en la población.

Si bien desde la visión de algunos integrantes del pueblo maya el Estado no ha “facilitado” los procesos de coordinación entre diversos actores, eso no implica que estos no existan, o que ciertas instituciones gubernamentales no hayan participado en acciones conjuntas para atender la salud de esta población.

En un contexto de pandemia y atención a la salud, el Estado debe poseer un papel importante en el proceso de articulación con otros actores; sin embargo, es fundamental reconocer también que la gobernanza se puede producir a partir de otros actores que no necesariamente formen parte del ámbito gubernamental; precisamente en la atención a la salud del pueblo maya se da cuenta de algunos de ellos que buscaron generar acciones conjuntas, que expresan o evidencian rasgos y ciertos elementos de la gobernanza indicados previamente.

A continuación se destacan aquellos procesos en los cuales hay una disposición a colaborar entre actores de grupos diferentes. U Yits Ka’an, Escuela de Agricultura Ecológica,<sup>20</sup> desde hace tiempo ha acompañado distintos procesos vinculados al fortalecimiento de la soberanía alimentaria, la producción de alimentos sanos y la medicina tradicional entre comunidades mayas. En el contexto del COVID-19 implementó la iniciativa denominada Alimentos Nutracéuticos para Responder a una Pande-

---

<sup>20</sup> U Yits Ka’an lleva varios años trabajando de manera conjunta con la población maya y con distintas instituciones como la Fundación W. K. Kellogg, la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), el Centro Regional Universitario Península de Yucatán de la Universidad Autónoma Chapingo (CRUPY), Slow Food y Radio Xepet, la Voz de los Mayas.

mia,<sup>21</sup> con el fin de generar acciones y conocimientos en las áreas de salud y alimentación entre la población maya. En palabras de los colaboradores de este proyecto, se ha buscado “fortalecer el sistema inmunológico” de niños, principalmente, y de adultos mayores mediante la aplicación de ciertos derivados (miel, propóleo y polen) de la abeja *xunan kab* (*Melipona beecheii*) en por lo menos 20 unidades familiares pertenecientes a las comunidades de Caxaytuk y Dzemucut.<sup>22</sup>

En esta iniciativa participan diversos actores de la sociedad: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM; Radio Xepet, que brinda apoyo, y los meliponicultores<sup>23</sup> mayas. Si bien la idea central es atender la salud de niños y adultos mayores, la incorporación de los meliponicultores, a quienes se les compra el producto, ha posibilitado también la reactivación económica de estos productores que fueron gravemente afectados por la pandemia.

Este proyecto ha posibilitado atender una problemática central de las poblaciones: la salud infantil. Un denominador común en las comunidades es la preocupación de los adultos por las posibles afectaciones que podría generar en sus hijos lo que localmente denominan como *Le K’oja’ana’*, en alusión al COVID-19. Además de los productos de miel, se les hacen sugerencias de alimentación con productos locales; es decir, la idea es que la gente consuma lo que ya posee en los propios pueblos. Se busca fortalecer el consumo local, en respuesta a las dificultades económicas generadas por la pandemia, al mismo tiempo que ciertas prácticas locales que dan su sentido de ser a estas poblaciones.

Un aspecto que sobresale es la confianza que la gente ha mostrado en la iniciativa: ante la difusión de esta por Radio Xepet, respondió y acudió a un espacio público de su comunidad (con todas las medidas de “sana distancia” y sanitización), en el cual se pudieron tomar datos de los niños para elegir a quiénes se les aplicarían los productos de la *Melipona beecheii*. La confianza es producto de una historia de trabajo de la institución en la región, pero también de “un proceso de cuidado de la salud

---

<sup>21</sup> Atilano A. Ceballos Loeza, director de U Yits Ka’an, funge como responsable técnico del proyecto; cuenta con la colaboración de dos egresados, Julián Dzul Nah y Abrahan Collí Tun, de la Maestría en Estudios Mesoamericanos de la UNAM. Este proyecto da continuidad a un proceso previo en el cual se generó un monitoreo del impacto nutricional de los derivados de la *xunan kab* en niños mayas con problemas de anemia y desnutrición.

<sup>22</sup> En estas localidades se ha tenido ya acercamiento con otro proyecto denominado Cultivando el Buen Vivir.

<sup>23</sup> Participan integrantes de una red de 16 meliponarios distribuidos en el sur y el oriente del estado.

que no se está recibiendo de otras instancias” (comunicación personal, 3 de noviembre de 2020).<sup>24</sup> La adecuación a las prácticas culturales locales, la participación de la población maya y la construcción de confianza son tres elementos que sobresalen en este proceso de atención a la salud.

Otra acción que da cuenta de aspectos vinculados a la gobernanza es la propuesta de comunicación social e intercultural ante el COVID-19 denominada Cuidémonos en Comunidad (*Ko’ox múul k kanáantikbaj ichil k kaajal*), que tiene como objetivo la generación y difusión de mensajes con pertinencia cultural dirigidos a comunidades rurales de Yucatán que se encuentren en riesgo por el COVID-19. En esta se articulan varios actores pertenecientes a diversos sectores de la sociedad: UADY; Unidad de Proyectos Sociales UADY; Educe, A. C.; Population Council; Agencias de Desarrollo Humano Local (ADHL-Alianzas); Fundación W. K. Kellogg; Secretaría de Salud, e Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (Indemaya). Es importante mencionar la cualidad multidisciplinaria de esta propuesta; el maestro Miguel Güémez Pineda,<sup>25</sup> quien participa en el proyecto, lo señala de la siguiente manera: “algo muy importante es el equipo que se ha formado porque tenemos de comunicación social, de enfermería, de nutrición... de antropología... Básicamente son como cinco o seis disciplinas que están metidas” (comunicación personal, 2 de diciembre de 2020). A los especialistas de estas disciplinas se les suman activistas que forman parte de asociaciones civiles, así como personas del Indemaya.<sup>26</sup>

Los contenidos de los materiales que forman parte de la propuesta de comunicación social se dirigen a infantes, jóvenes y adultos de las comunidades mayas de Yucatán; buscan transmitir conocimiento sobre las medidas de prevención y actuación ante brotes familiares y comunitarios, así como compartir información acerca de alimentación y cuidados generales de la salud que les posibiliten enfrentar de una mejor forma la pandemia. En este sentido, la propuesta ha buscado incidir de manera inmediata pero también en el mediano y largo plazo.

<sup>24</sup> Los pobladores han expresado que, en sus comunidades, las clínicas no abren de forma recurrente, no cuentan con el personal calificado para atenderlos y que, en el caso de estar abiertas, les da temor acudir por un posible contagio de COVID-19.

<sup>25</sup> El maestro Miguel Antonio Güémez Pineda es profesor-investigador titular en la Unidad de Ciencias Sociales-Centro de Investigaciones Regionales Dr. Hideyo Noguchi, de la UADY.

<sup>26</sup> Se ha contado con el apoyo de trabajadores del Indemaya en la traducción de los materiales del español al maya.

Entre los materiales de comunicación generados se encuentran infografías, videos, notas de radio y *podcast*; se han privilegiado medios como el perifoneo móvil y fijo, las redes sociales como Facebook y WhatsApp, la radio (con apoyo de Radio Xepet) e impresos como lonas y carteles.

Si bien se ha buscado que los contenidos sean adecuados a la realidad de las comunidades mayas, no por ello han pasado por alto los lineamientos generados y estipulados por las autoridades de salud. Como indica Miguel Güémez (comunicación personal, 2 de diciembre de 2020), el gobierno, particularmente la Secretaría de Salud, ha llevado a cabo una revisión y ha otorgado su aval (los materiales llevan el logo de la dependencia), lo cual ha permitido su mejor aceptación entre las autoridades municipales<sup>27</sup> con las cuales se han vinculado.

Un aspecto que destaca de la iniciativa, particularmente en la elección de los temas prioritarios a trabajar, es que se han llevado a cabo reuniones para establecer y decidir de forma consensuada los asuntos en torno a los cuales generar información para difundir; entre estos destacan las medidas preventivas, los brotes comunitarios, el fortalecimiento de la salud, la dieta con base en la milpa y la disminución en el consumo de alimentos ultraprocesados.

Sin duda, esta propuesta de comunicación social e intercultural ante el COVID-19 da cuenta de elementos importantes a ser considerados en la atención a la salud del pueblo maya. Entre ellos destacan el trabajo multidisciplinario, el aprovechamiento de redes previas a la contingencia<sup>28</sup> y el compromiso y la identificación que los participantes tienen con la población maya.

Como se indicó en los casos previos, Radio Xepet, la Voz de los Mayas,<sup>29</sup> ha jugado un papel importante en el proceso de atención a la salud, particularmente en lo que se refiere a la difusión de información. Se trata de una estación de radio comunitaria indígena dirigida por el Sistema de Radiodifusión Cultural Indigenista del INPI, un ejemplo de cómo distintos actores se pueden sumar a la misma causa y trazar objetivos comunes. Históricamente, a través de su Consejo Consultivo y su sistema permanente de

---

<sup>27</sup> La propuesta abarca 20 localidades de 9 municipios de Yucatán.

<sup>28</sup> A esta propuesta de comunicación le anteceden diversos proyectos que han posibilitado la articulación de docentes de la UADY con personas de las comunidades mayas y organizaciones de la sociedad civil y del gobierno.

<sup>29</sup> La cobertura de la radiodifusora abarca 36 municipios, principalmente del estado de Yucatán, pero también de Quintana Roo y Campeche.

consulta, ha posibilitado que la barra de programación responda a los intereses<sup>30</sup> de los radioescuchas (aproximadamente 486 203 personas mayas).

En relación con el tema del COVID-19 y los cuidados en torno a la salud de los indígenas, actualmente el equipo de la radiodifusora ha colaborado directamente con por lo menos ocho municipios<sup>31</sup> y ha realizado entrevistas en más de una ocasión a las autoridades municipales y su respectivo personal de salud para dar cuenta de las medidas preventivas y/o de atención que aún se deben mantener entre la población. En palabras de su director Víctor Canto Ramírez, el pueblo “identifica a la radio y a sus locutores... confían y creen en nosotros”. La gente sabe que ellos<sup>32</sup> son mayahablantes, lo que genera una identificación que posibilita la apertura de un diálogo permanente, en el cual hay confianza para compartir necesidades de atención<sup>33</sup> y propuestas de comunicación vinculadas a la pandemia. Al respecto, Canto destacó el caso de un grupo de enfermeros mayas de Tahdziú que realizaron sus propios videos con la población de su comunidad para difundir información y decidieron compartirlos con la radio para hacerlos extensivos.<sup>34</sup> Por supuesto, este medio también transmite promocionales de fuentes oficiales tanto federales como estatales, *spots* en maya del INPI en torno a los cuidados de la salud, así como de la Secretaría de Salud de Yucatán (SSY), e informes del gobernador, entre otros.

Lo que posibilita Xepet en tiempos de pandemia es un espacio en el que coincidan distintas voces (pueblo maya, instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil) con el fin de difundir información cercana a la población maya, pero, sobre todo, posibilitar que esta tenga la oportunidad de réplica y “contestar” a las autoridades, producto de la confianza que tiene en la radio y sus integrantes.

<sup>30</sup> La radio funciona con un modelo de comunicación horizontal que establece un diálogo permanente entre radioescuchas, comunidades, autoridades, instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

<sup>31</sup> Entre ellos, los municipios aledaños como Tahdziú, Yaxcabá, Tzucacab, Chacsinkín y Chikin-dzonot.

<sup>32</sup> Es importante mencionar que los locutores se han informado con respecto a la pandemia para poder atender a los radioescuchas; uno de los recursos que han utilizado es el libro de Dimas (2020).

<sup>33</sup> El director de Xepet comentó en entrevista que la gente de las comunidades se comunica por medios como Facebook o WhatsApp para hacerles saber que en su pueblo les hace falta atención, o que las cosas no se realizan como desearían.

<sup>34</sup> Debido a la importancia de compartir información segura y que no contradiga las fuentes oficiales federales y estatales, el personal de la radiodifusora se encarga de revisar puntualmente lo entregado y, en caso de dudas, se turna a las instancias correspondientes para su revisión, como la oficina de representación del INPI en Mérida, Yucatán.

## Conclusiones

El panorama presentado en torno a la atención a la salud del pueblo maya en tiempos del COVID-19 permite indicar que existen acciones en las cuales se presentan rasgos de gobernanza. Es notorio también que en estos procesos el Estado no figura o, si lo hace, aparece en calidad de autoridad que legitima los productos o acciones que otros actores generaron. De una u otra forma, sigue muy apegado a su faceta “tradicional”, en la cual se encarga de controlar a otros más que coordinar, liderar y/o conducir las acciones que involucran una pluralidad de sujetos. Hasta ahora, pareciera abordar el tema étnico —particularmente, lo maya— desde el ámbito exclusivo de lo lingüístico; es decir, para las figuras o instancias gubernamentales proveer información oportuna y clara en lengua maya pareciera bastar en lo concerniente a la atención a la salud de un grupo diferenciado en términos étnicos. Sin embargo, es posible decir que la sola atención en lo relativo a la adecuación lingüística de los mensajes y/o información no es suficiente, situación que el pueblo maya organizado denunció y que hasta la fecha pareciera no escucharse.

Existen otros problemas que trascienden la traducción de la información a la lengua maya, sin embargo, en las instancias gubernamentales parece que no los visualizan. Como indicó José Natividad en una entrevista: “sería conveniente que en el sistema de toda la gente que toma decisiones en la cúpula hubiera profesionistas mayahablantes... tienes que ser parte del pueblo [maya] para entender los problemas... sin estos profesionistas el gobierno está a ciegas”.

Ahora, la gobernanza no se limita al Estado y en el caso de la atención al pueblo maya pareciera que otros actores están tomando la batuta en lo referente a los procesos de gobernanza. Tal como sugiere Kooiman (2005) con el concepto de cogobernanza, son los actores de la sociedad, como la propia población maya o la que se identifica con ella, quienes están generando procesos de interacción, participación y coordinación horizontal para resolver la situación del COVID-19 entre estas comunidades.

Como se indicó, parte importante del proceso de observación fue el acercamiento a la pregunta: ¿qué tanto se escuchan las voces de quienes se asumen como mayas? Consideramos que desde el Estado se escuchan poco, no se ha logrado todavía establecer un verdadero diálogo entre ellos y los actores gubernamentales. Sin duda, en el

Estado hace falta una visión intercultural para afrontar las distintas problemáticas (como la pandemia) que aquejan a la población, pero en especial a aquellos que poseen formas particulares de mirar, entender y actuar en el mundo, como los pueblos indígenas, en este caso, el maya. ¿Por qué hace falta esta visión? Porque la interculturalidad remite esencialmente a un diálogo fecundo y enriquecedor entre culturas diversas; implica un respeto mutuo y el reconocimiento de la capacidad de creación cultural, política y social de los diversos grupos que ocupan o forman parte de un territorio. Vista de esta forma, la interculturalidad se trata de prácticas y principios; es un enfoque que puede permitir al Estado y a los procesos de atención pública (o a la creación de políticas públicas) establecer los criterios para la consideración de las distintas voces y saberes que existen en el territorio y su posible aporte a la resolución de problemas públicos. Es importante el “giro intercultural” si se desea que Yucatán y sus procesos de gobierno sean más democráticos. Como señala Schmelkes,

La interculturalidad como punto de llegada es un ingrediente de las culturas democráticas. Ninguna sociedad multicultural que aspire a la democracia puede ser verdaderamente democrática si no transita de la multiculturalidad a la interculturalidad, y la interacción entre las culturas es para el mutuo enriquecimiento de aquellas que entran en relación (2003, p. 27).

Considerando lo dicho, se concluye con una serie de recomendaciones a los tomadores de decisiones en sus distintos niveles e instituciones, que fueron pensadas para la implementación o mejora de los procesos de gobernanza entre ellos y el pueblo maya de Yucatán ante la crisis por COVID-19. En primer lugar, se sugiere propiciar y/o abrir espacios de participación y diálogo para atender la aún urgente situación de los mayas y analizar y acordar estrategias conjuntas con el fin de abordar el futuro inmediato, particularmente en términos de atención y fortalecimiento a la salud, como puede ser el caso de la vacunación, la recuperación económica y la seguridad alimentaria, toda vez que en los procesos de acercamiento y diálogo con actores de la sociedad para la toma de decisiones generados por el gobierno del estado no se ha contemplado todavía la participación de los pertenecientes y/o vinculados al pueblo maya.



En segundo lugar y relacionado con lo anterior, se sugiere al gobierno estatal instrumentar espacios de participación social de la población maya y/o de personas identificadas con esta con el fin de evaluar los impactos del COVID-19 y los resultados de los procesos de atención a dicho grupo poblacional. De igual manera, en estos espacios se podría contar con la participación en el pueblo maya de especialistas de instituciones académicas presentes en la región y también nacionales y/o internacionales.

En tercer lugar, se recomienda que los sistemas de información de la salud a cargo de la SSY desarrollen mecanismos de seguimiento para que, en los datos que proporcionan acerca del número de contagios y muertes por COVID-19, exista una clara identificación de la población que se reconoce como indígena (en este caso, maya), que ha sido y aún es afectada por COVID-19. En este sentido, se sugiere que la información se presente desagregada de la siguiente manera: personas que se reconocen como indígenas, personas que hablan lengua indígena, género, grupo etario, localidades o municipios de pertenencia.

Dada la importancia de una buena información y los problemas de las comunidades para acceder a esta, se aconseja en cuarto lugar la coordinación entre el gobierno estatal, la SSY y los distintos gobiernos municipales para que los pueblos cuenten con datos claros, precisos y actualizados sobre el número de personas que se reconocen como mayas contagiadas y muertas por COVID-19, con el fin de que puedan tomar las mejores decisiones con respecto al cuidado de su salud.

En quinto lugar, se sugiere al gobierno del estado desarrollar una transparencia proactiva en lo que respecta a la información vinculada con el COVID-19 y la población maya. Esto implicaría por lo menos dos acciones: por un lado, producir y revisar de manera permanente los datos sobre la pandemia para dar a conocer a los pueblos información actualizada, lo que permitirá mejorar o complementar lo ya generado por las autoridades gubernamentales. Por otra parte, procurar que la información se comparta en medios de difusión afines a las características de las personas a las que se dirige (por ejemplo, el uso del perifoneo en las comunidades rurales).

En sexto lugar, el ORGA dio cuenta de la alta presencia de tres comorbilidades entre los mayas: diabetes, hipertensión y obesidad. Se ha observado que por lo menos dos de estas (obesidad y diabetes) aumentan el riesgo de severidad de COVID-19. De esta manera, se recomienda reforzar

la atención en torno a los cuidados de la alimentación del pueblo maya e insistir en lo dañinos que resultan para la salud los alimentos ultraprocesados y las bebidas azucaradas.

En séptimo lugar, se sugiere al gobierno federal generar políticas de acceso universal a internet, ya que, a lo largo de la pandemia, la información sobre su avance, las medidas de higiene y los recursos de apoyo económico se han compartido privilegiando los canales virtuales, una situación adversa para las familias mayas toda vez que solamente 2.6% de los hogares rurales en Yucatán disponen de conexión a internet (ENDUTIH, 2018a).

En octavo lugar, se recomienda a los medios de comunicación en general y a las autoridades sanitarias evitar la reproducción de ciertos estereotipos y/o enjuiciamientos de las acciones de protección a la salud ante el COVID-19 generadas por la población maya, que han sido efectivas, y se invita a comprender que estas se enmarcan en la realización de sus derechos comunitarios, tales como bloqueos, medidas comunitarias de seguimiento, producción de protocolos comunitarios y atención a la salud mediante la medicina tradicional.

En noveno lugar, el gobierno del estado, la Secretaría de Salud y el Indemaya han trabajado de la mano para producir una serie de materiales para dar a conocer a la población maya qué es el coronavirus, las medidas de prevención y las acciones ante el contagio. En este sentido, se recomienda continuar con dicha estrategia y producir nuevos materiales con información como la siguiente: 1. La distinción entre los síntomas del COVID-19 y otras enfermedades (dengue, chicungunya, zika); 2. Los espacios o procesos donde la gente se debe cuidar y que hasta ahora no han sido lo suficientemente comunicados: funerales, fiestas locales (como las patronales), traslados a los hospitales habilitados por COVID-19, así como el manejo de un enfermo en casa, entre otras posibilidades, y 3. Materiales que comuniquen acerca del proceso de vacunación.

Por último, El Indemaya y la SSY han trabajado de cerca con los médicos tradicionales y las parteras de Yucatán, motivo por el cual se recomienda generar una aproximación a estos actores con el fin de desarrollar, con un enfoque intercultural, procesos de atención a la salud del pueblo maya ante la pandemia de COVID-19. Este debe partir del reconocimiento y la valorización de los saberes de esos médicos y parteras que bien pueden sumar a las estrategias de atención a la salud generadas hasta ahora.

## Referencias

- Arancibia, E. y Giraldo, M. E. (2020). 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*, 9(1),
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020). El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva. Santiago: Cepal. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46543-impacto-covid-19-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-invisibilizacion>
- Cerrillo, A. (Coord.; 2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Conapo (Consejo Nacional de Población) (2010). Datos de marginación en Yucatán por grado de presencia indígena a nivel localidad. México: Conapo.
- Crocker, R., García, V., Vázquez, J. L. y Gómez, J. C. (Coords.; 2018). *Salud y malnutrición en pueblos originarios: políticas y estrategias para la atención y la educación médica inclusiva*. Ciudad de México: Asociación Mexicana de Facultades y Escuelas de Medicina.
- Dimas, B. (2020). ABC de la COVID-19. Prevención, vigilancia y atención de salud en las comunidades indígenas y afromexicanas. México: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. *Revista Latinoamericana Polis*, 12.
- Guy, B. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 33-50.
- Huerta, S. (20 de agosto de 2020). Emergencia sanitaria y autodeterminación tecnológica en Chiapas. *IWGIA*. Recuperado de <https://www.iwgia.org/es/noticias-alerta/noticias-COVID-19/3827-emergencia-sanitaria-y-autodeterminaci%C3%B3n-tecnol%C3%B3gica-en-chiapas.html>
- IFT (Instituto Federal de Telecomunicaciones) (2018). Cobertura del servicio móvil en los pueblos indígenas con base en información proporcionada por los concesionarios en el año 2018. México: IFT.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México: Inegi.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2015). Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados por entidad federativa. México: Inegi.

- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018a). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2018. Hogares que disponen de conexión a Internet por entidad federativa en áreas urbano rurales 2018. Yucatán. México: Inegi.
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018b). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Principales resultados. México: Inegi.
- INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) (2020). Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2. Ciudad de México: INPI.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez, I., Larrea, S., Romero, F. y Cicoella, L. (2020). *Conocimientos, actitudes y prácticas relacionadas a la pandemia del COVID-19 en comunidades indígenas de Yucatán y Chiapas*. México: Population Council.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 7-22.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2010). ¿Qué es una pandemia? Recuperado de [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/)
- Sánchez, D. (9 de abril de 2020). Efectivas medidas de prevención, piden mayas de Los Chenes. *Página 66. Periodismo de investigación*. Recuperado de <https://www.pagina66.mx/efectivas-medidas-de-prevencion-piden-mayas-de-los-chenes/>
- Schmelkes, S. (2003). Educación intercultural. Reflexiones a la luz de experiencias recientes. *Sinéctica. Revista electrónica de educación*, 23, 26-34.
- Secretaría de Salud (2020). Datos abiertos. México: Dirección General de Epidemiología.
- Secretaría de Salud (mayo de 2020-enero de 2021). COVID-19: Panorama en población que se reconoce como indígena. México: Secretaría de Salud.
- Statista (2021). Número de casos confirmados de coronavirus en el mundo a fecha de 12 de marzo 2021, por país. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/1091192/paises-afectados-por-el-coronavirus-de-wuhan-segun-los-casos-confirmados/>
- Tarrés, M. (2013). *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Flacso/Colmex.



*Gobernanza local en tiempos de COVID-19.  
Experiencias de coordinación social  
para la toma de decisiones en Yucatán,*

editado por la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida,  
de la Universidad Nacional Autónoma de México,  
se terminó en diciembre de 2021.

La composición tipográfica se hizo en  
TheSerif 10/12, 9/12; TheSans 14/18.



LUIS ANTONIO BLANCO CEBADA - ARANTZA FRANCO SALAZAR - VERA FLORES MEDINA  
JOSÉ FERNANDO GALLEGOS VILLEGAS - MARÍA ELENA GIRALDO PALACIO - ISAÍAS HAU URIBE  
MARTHA KÚ UC - AYESA MARTÍNEZ SERRANO - CRISTINA PUGA ESPINOSA  
YASSIR RODRÍGUEZ MARTÍNEZ - SARA SANZ REYES - MARÍA ANTONIETA SALDÍVAR CHÁVEZ  
RUBÉN TORRES MARTÍNEZ - PAOLA VILLAFÑA AMÉZQUITA - MARITZA YEH CHAN

En agosto de 2020 un grupo interdisciplinario de investigadores sociales crearon el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social Ante el COVID-19 en Yucatán (ORGA), gracias a un financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT), otorgado a través de la Convocatoria 2020-1 “Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19”.

El observatorio ha operado desde entonces como un organismo anclado a la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida de la Universidad Nacional Autónoma de México (ENES Mérida). El ORGA se concibe como un centro de vigilancia estratégica dedicado a monitorear los procesos de gobernanza local frente a la pandemia en cinco ámbitos relevantes para Yucatán: Seguridad alimentaria, Economía y empleo, Violencia de género, Restricciones a la movilidad y Pueblo Maya.

Este libro documenta el trabajo colectivo de investigación realizado en el ORGA, el cual implicó el desarrollo de un marco conceptual y analítico de la gobernanza, enfocado en los procesos de carácter local y en la comprensión de los mecanismos de interacción y coordinación social que se despliegan en los ámbitos comunitario, municipal y regional. Con base en ello, se ha analizado una diversidad de experiencias de cooperación social e intersectoriales sucedidas en el territorio yucateco durante el primer año de la pandemia.

Los resultados de esta investigación colectiva invitan a repensar el papel de los gobiernos para gestionar problemas públicos complejos, así como las capacidades que guardan actores sociales y comunitarios para impulsar prácticas colaborativas y ejercitar métodos más distribuidos para la toma de decisiones en circunstancias críticas.

**Eliana Arancibia Gutiérrez** es profesora de tiempo completo del Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales de la UNAM (CEPHCIS), comisionada a la ENES Mérida desde 2018. Se desempeñó como responsable técnica del proyecto CONACYT 312572, coordinando los trabajos académicos que permitieron la creación del ORGA y el desarrollo de la investigación colectiva cuyos resultados se documentan en este volumen. Actualmente funge como coordinadora general del ORGA.



ESCUELA  
NACIONAL DE  
ESTUDIOS  
SUPERIORES  
UNIDAD  
**MÉRIDA**