

Eliana Arancibia
Coordinadora

Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente a la COVID-19

Alianzas y estrategias en la Península de Yucatán



UNAM

ESCUELA
NACIONAL DE
ESTUDIOS
SUPERIORES

UNIDAD

MÉRIDA

Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida

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

Nombres: Arancibia Gutiérrez, Eliana Alejandra, editor.

Título: Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente a la covid-19 : alianzas y estrategias en la Península de Yucatán / Eliana Arancibia, coordinadora.

Descripción: Primera edición. | Yucatán, México : Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad Mérida, 2024.

Identificadores: LIBRUNAM 2250667 (libro electrónico) | ISBN 9786073095624 (libro electrónico).

Temas: COVID-19 -- Aspectos políticos -- Yucatán (Península). | COVID-19 -- Aspectos sociales -- Yucatán (Península). | COVID-19 -- Aspectos económicos -- Yucatán (Península). | COVID-19 Aspectos sanitarios -- Yucatán (Península). | Administración de emergencias -- Política gubernamental -- Yucatán (Península).

Clasificación: LCC RA644.C67 (libro electrónico) | DDC 362.1962414—dc23

Forma sugerida de citar:

Arancibia, E. (coord.). (2024). *Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente a la covid-19 : alianzas y estrategias en la Península de Yucatán*. México: ENES Mérida, UNAM.

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: octubre 2024

D. R. © 2024, Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida
Tablaje Catastral N°6998, Carretera Mérida Tetiz km 4.5,
Municipio de Ucu, Yucatán, México, C. P. 97357
Coordinación editorial: Comité Editorial de la ENES Mérida

Obra hecha en México
ISBN: 978-607-30-9562-4

Esta publicación se ha realizado gracias a los recursos económicos otorgados por el PAPIIT de la DGAPA, UNAM, mediante el proyecto de investigación IN307121 "Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente al COVID 19: alianzas y estrategias en la Península de Yucatán"

Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente a la COVID-19

Alianzas y estrategias en la
Península de Yucatán

Índice

09 **Introducción general**

Eliana Arancibia Gutiérrez

19 **CAPÍTULO I**

Vulnerabilidad social y gobernanza: un marco analítico para el estudio de los procesos cooperativos frente a los impactos de la COVID-19

*Eliana Arancibia Gutiérrez, Rubén Torres Martínez
y Bertha Hernández Aguilar*

41 **CAPÍTULO II**

La pesca y el turismo en la costa yucateca: vulnerabilidad ante la pandemia y reactivación económica en el Puerto de Progreso

*María Elena Giraldo, Fernando Gallegos,
Abril González-Ku y Mayadelhi Cruz*

79 **CAPÍTULO III**

COVID-19 y vulnerabilidad: la defensa del territorio para la vida y el bienestar del pueblo maya

*Yassir Rodríguez Martínez, Julián Dzul Nah,
Abrahan Collí Tun y Arantza Franco Salazar*

119 **CAPÍTULO IV**

**Urdiendo historias de acceso a derechos
y vulnerabilidad de las mujeres del vértice
de la Península de Yucatán**

*Sara Esperanza Sanz Reyes, Eder Alejandro Cruz Gama
y María de la Luz Delgado Gómez*

147 **CAPÍTULO V**

**Escuela y vulnerabilidad social. Campeche,
Yucatán y Quintana Roo: gestión diferenciada
del regreso a las aulas durante la pandemia**

Rubén Torres Martínez e Isaías Hau Uribe

183 **CAPÍTULO VI**

**Estrategias de gobernanza para contrarrestar
la vulnerabilidad alimentaria en comunidades
de Yucatán y Quintana Roo**

*Luis Antonio Blanco Cebada, Ali Madai Becerril Carmona
y Mónica Ivette Flores Cruz*

Introducción general

Eliana Arancibia Gutiérrez¹

La crisis global que sobrevino a causa de la pandemia de COVID-19 ha dejado secuelas duraderas en todas las dimensiones de la vida en sociedad. Los impactos disruptivos de la emergencia hicieron ver desde el principio que el virus SARS-COV-2 no solo representaba una amenaza biológica, sino que constituía una catástrofe mayor en un mundo con débiles capacidades para hacerle frente. La pandemia puso al descubierto la fragilidad de los sistemas de salud y las carencias para el acceso equitativo; la elevada desigualdad, que incrementa la vulnerabilidad de los grupos sociales más expuestos y desprotegidos; la rigidez de las políticas económicas que inhiben una adecuada respuesta pública ante situaciones críticas. Así, a la par del riesgo primario de la enfermedad, asociadas a la mortalidad y morbilidad humana, se desataron en efecto cascada múltiples problemáticas a escala global, nacional y local: el eventual colapso de los sistemas de salud, la parálisis de las actividades económicas, la pérdida del empleo, el incremento de las desigualdades y las brechas de acceso a los derechos sociales, como salud, educación, vivienda, alimentación, entre otras, que generaron nuevos escenarios de vulnerabilidad social.

El imparable avance de la pandemia puso a prueba la capacidad y la eficacia directiva de los gobiernos nacionales y subnacionales de todo el mundo para gestionar la crisis y conducir sus países o comunidades hacia algún futuro de seguridad; no obstante, incluso en regiones desarrolladas, las respuestas y acciones gubernamentales fueron insuficientes para contener no solo la propagación del virus, sino también los problemas y conflictos inherentes a esta coyuntura. Las enormes dificultades de los aparatos gubernamentales para lidiar con la emergencia dejaron al descubierto también una seria crisis de gobernanza que acusaba las debilidades de los actores políticos y sociales para obrar en coordinación, desplegando esfuerzos, recursos y acciones colectivas orientadas a proteger la vida y el bienestar de las poblaciones.

En los contextos latinoamericanos, y particularmente en México, estas dificultades se han hecho notar en toda su complejidad, si se entiende la gobernanza como un modo de gobernar en co-acción —es decir, encarando los asuntos de interés público de manera conjunta y asociada entre

¹ Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: earancibia@cephcis.unam.mx

actores gubernamentales, sociales y privados—, se advierte que frente a la pandemia predominó la toma de decisiones gubernamentales unilaterales no siempre coordinadas y muchas veces hasta contradictorias.² Sin embargo, más allá de esa constatación general, el análisis con perspectiva local puede proporcionar explicaciones más precisas de cómo han operado estas dinámicas; las consecuencias de la COVID-19 se expresan en una trama global, regional y nacional que hilvana con las condiciones y capacidades institucionales, sociales, económicas y políticas locales. Los problemas y conflictos que emergieron con la pandemia han tenido una localización espacial concreta y, del mismo modo, su gestión ha tenido una expresión territorial, donde se combina la presencia de múltiples actores institucionales, asociativos y comunitarios con intereses y expectativas diversos. De ahí que el marco analítico de la gobernanza local sea una ruta promisoría para adentrarse de manera empírica en los procesos de interacción y coordinación social que se desplegaron en la pandemia y que, vistos en conjunto, representan una diversidad de formas de diálogo y negociación que, en el mejor de los casos, dieron lugar al ajuste de intereses, conciliación de diferencias y toma de acuerdos básicos sobre cómo abordar cuestiones que afectan el bien común. Así, como señala Puga (2021b, 8) estudiar la gobernanza en contextos más reducidos permite “discernir desde un ángulo cercano, problemas, puntos de conflicto, discursos que se contradicen, junto con estrategias exitosas y ejemplos paradigmáticos de coordinación social”.

En esa línea, el estudio de los procesos de gobernanza local frente a la pandemia ha sido el tema central del trabajo de investigación desarrollado por el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social frente al COVID-19 (ORGA) en la Península de Yucatán. En réplica directa a una demanda planteada por el entonces Conacyt,³ en abril de 2020, un grupo multidisciplinario de

² Por ejemplo, la Jornada Nacional de Sana Distancia, comprendida entre el 23 de marzo y el 31 de mayo de 2020, estableció políticas sanitarias de aislamiento que fueron aplicadas con diversos criterios en los estados y municipios, los cuales dispusieron sus propias medidas de prevención y contención. En muchos casos, esto generó desavenencias y conflictos entre los distintos niveles de gobierno, más aún con el inicio de la llamada “nueva normalidad”, en junio de 2020, y la implementación de un semáforo epidemiológico diferenciado por entidades federativas. Los gobiernos estatales tuvieron libertad para establecer el color en que se encontraba su entidad, lo cual implicaba cerrar o permitir actividades dentro del territorio; el color de los semáforos estatales rara vez coincidía con el que se les asignaba a nivel federal (Arancibia 2023; Cruz, Lugo y González 2023).

³ Conacyt (2020) Convocatoria Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19, línea de investigación acción en “Gobernanza”, que solicitaba “proyectos de investigación e incidencia relacionados con la participación de distintos actores sociales en la solución de las eventualidades y conflictos derivados de la emergencia y sus consecuencias sociales y políticas” (Conacyt 2020, 6).

investigadores sociales de la UNAM en Yucatán, concebimos el ORGA como un observatorio social especializado en analizar y dar seguimiento a las dinámicas de coordinación entre actores locales (gobiernos, organizaciones sociales, instituciones académicas, comunidades, empresas, ciudadanos) para atender situaciones sociales críticas durante la pandemia en cinco ámbitos pertinentes para la región peninsular: 1. “Seguridad alimentaria”, 2. “Economía y empleo”, 3. “Violencia de género”, 4. “Restricciones a la movilidad”, y 5. “Pueblo maya”.

Para aproximarnos a estos procesos, en el ORGA desarrollamos un marco conceptual y analítico de la gobernanza,⁴ enfocado en el estudio de los mecanismos de interacción y coordinación social que se articulan en los ámbitos comunitario, municipal y regional; la gobernanza aquí es entendida 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).

Esa definición abre paso a una comprensión más flexible de los procesos de gobernanza, en tanto considera que las interacciones entre gobierno y sociedad no siempre acontecen dentro de espacios organizativos institucionalizados (por ejemplo, un consejo ciudadano) y no necesariamente convergen en una política pública. Conforme a esas premisas, más distantes de las definiciones normativas sobre el “deber ser” de la gobernanza, en el ORGA delineamos un “tipo ideal”, el cual supone que no hay una condición permanente de gobernanza en la relación entre sociedad y gobierno, sino situaciones de cooperación, diálogo o común acuerdo que pueden ser concretas y a corto plazo, o que, dependiendo de las circunstancias, llegan a tener continuidad. El estudio empírico de estas situaciones en los cinco ámbitos estudiados nos ha mostrado que, bajo circunstancias excepcionales como fue el caso de la pandemia, la gobernanza local se ha expresado según diversos “arreglos” entre actores, con o sin la presencia del gobierno, por ejemplo, redes ciudadanas como Mérida Nos Une (MNU), puesta en marcha por la Secretaría de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Mérida, en abril de 2020, con la finalidad de ofrecer de forma coordinada ayudas alimentarias a la comunidad y en la que se advierte una lógica de cogobernanza. MNU articuló un esquema de trabajo intersectorial al que se integraron organismos no gubernamentales, asociaciones, empresas, universidades, entre otros muchos,

⁴ Véase Giraldo (2021).

como prestadores de servicios y/o donatarios de ayudas.⁵ Al mismo tiempo, se registraron iniciativas comunitarias autónomas bajo esquemas de auto-gobernanza, como las emprendidas por las poblaciones mayas para mejorar su dieta básica, incorporando saberes locales en el proceso de atención a la salud, experiencias en las que encontramos facilitadores de integración y funcionamiento importantes para la acción colectiva, como disposición de los actores, confianza, horizontalidad y transparencia en la toma de decisiones (Rodríguez y Franco 2021). Así, como señala Puga en un trabajo colectivo del ORGA (2021a, 42), “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”.

En ese sentido, nuestros hallazgos iniciales sobre los procesos de gobernanza local frente a la pandemia nos permitieron ampliar la comprensión de cómo se gestan y operan en la realidad social las dinámicas de coordinación motivadas por intereses colectivos y solidarios en un contexto crítico. A partir de ese conocimiento, y dadas las condiciones de vulnerabilidad social y los riesgos que emergieron o que se agravaron por la pandemia en el entorno peninsular, nos pareció un ejercicio fundamental profundizar en dichos procesos, para conocer en qué medida experiencias de ese tipo posibilitan el desarrollo de mecanismos de resiliencia y capacidades adaptativas para mitigar las afectaciones en los grupos sociales más vulnerables.

Con ese fin desarrollamos el proyecto de investigación “Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente al COVID-19: alianzas y estrategias en la Península de Yucatán”, financiado por el PAPIIT UNAM⁶ entre 2021 y 2022. Ello favoreció la continuidad de las líneas de análisis iniciadas en el ORGA, así como la ampliación del alcance territorial y temporal de las experiencias estudiadas, teniendo como guía las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se están coordinando los actores sociales para atender problemáticas de vulnerabilidad social ligadas a la COVID-19 en la Península de Yucatán?

⁵ En junio de 2021, MNU fue seleccionada por la ONU como una de las 463 prácticas innovadoras a nivel mundial para dar cumplimiento a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, tales como Hambre Cero (2), Salud y Bienestar (3) y Alianzas para Lograr los Objetivos (17).

⁶ Proyecto clave IN307121, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT)-Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la UNAM.

- ¿Qué tipo de alianzas, estrategias y mecanismos cooperativos se han establecido en las experiencias estudiadas? ¿Se trata de esquemas de colaboración estable? ¿Se fortalecen o se debilitan conforme el curso de la pandemia?
- ¿Cuáles son las condiciones que posibilitan y/o inhiben estas alianzas, estrategias y mecanismos cooperativos en las experiencias estudiadas?
- ¿En qué medida las acciones resultantes de estas alianzas han contribuido a la atención y solución de las problemáticas de vulnerabilidad social ligadas a la COVID-19 en los casos estudiados?
- ¿Cómo podrían fortalecerse estas alianzas y estrategias? ¿En qué medida sus acciones y resultados pueden derivar en políticas públicas de atención a la vulnerabilidad frente a la COVID-19 en la Península de Yucatán?

Este libro documenta los resultados de dicho trabajo de investigación, el cual se desarrolló mediante cinco estudios de caso orientados por el modelo conceptual y analítico de la gobernanza construido previamente por el ORGA. Cabe destacar que todos los estudios se respaldan en un amplio trabajo de campo realizado en circunstancias especialmente difíciles, dadas las restricciones a la movilidad que prevalecieron hasta mediados de 2022.

Para responder a las preguntas planteadas, de manera complementaria al modelo referido acudimos al enfoque de activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (AVEO), desarrollado por Kaztman y Filgueira, a la luz del pensamiento cepalino y el marco de los capitales. Se asumen estas perspectivas multidimensionales para el análisis de la vulnerabilidad social que contemplan no solo las limitaciones o desventajas de los grupos vulnerables, sino también sus “activos” o “capitales”, es decir, bienes, recursos o atributos que pueden ser manejados para mejorar el nivel de bienestar o superar adversidades, dependiendo de las estructuras de oportunidades en una sociedad, en un momento histórico dado (Kaztman 2018). Esta combinación teórica contribuye a precisar la observación de arreglos de gobernanza en el nivel microsocial y que conllevan esfuerzos cooperativos para la movilización de ciertos activos/capitales con el fin de reducir la vulnerabilidad de grupos o comunidades en desventaja frente a los estragos de la COVID-19.

De este modo, el primer capítulo de este volumen, titulado “Vulnerabilidad social y gobernanza: un marco analítico para el estudio de los procesos cooperativos frente a los impactos de la COVID-19”, de Eliana Arancibia, Rubén Torres y

Bertha Hernández, presenta el entramado analítico-conceptual que sustenta la investigación. Se discuten las ventajas analíticas y operativas que supone el uso del enfoque AVEO y el marco de los capitales para observar si los arreglos de gobernanza estudiados han involucrado la movilización de activos o capitales existentes en ciertas poblaciones vulnerables, coadyuvando a mitigar las afectaciones de la pandemia en sus condiciones de vida.

Los capítulos siguientes presentan los estudios de caso focalizados en un arreglo de gobernanza particular; así, el capítulo “La pesca y el turismo en la costa yucateca: vulnerabilidad ante la pandemia y reactivación económica en el Puerto de Progreso”, de María Elena Giraldo, Fernando Gallegos, Abril González-Ku y Mayadeli Cruz, indaga en la situación de vulnerabilidad de las comunidades costeras del Puerto de Progreso, dedicadas a la pesca y el turismo, explicando de qué maneras los actores de ese municipio han emprendido acciones y estrategias colectivas para la reactivación de estas actividades económicas, identificando que, así como hubo capitales muy trastocados, como el económico y el humano, hubo otros que se robustecieron, como el físico, el natural y el sociopolítico, lo cual demuestra que aun ante situaciones críticas es posible generar nuevas capacidades adaptativas que deben alentarse socialmente.

El trabajo “COVID-19 y vulnerabilidad: la defensa del territorio para la vida y el bienestar del pueblo maya”, de Yassir Rodríguez, Julián Dzul Nah, Abrahan Collí Tun y Arantza Franco Salazar, ofrece un relato de las distintas dificultades vividas por el pueblo maya peninsular frente a la pandemia, que han agudizado su histórico estado de vulnerabilidad; los autores centran su análisis en los procesos de defensa de los territorios durante varios momentos de la pandemia en comunidades de Yucatán y Campeche para mostrar cómo se ha dado la articulación entre actores mayas, distanciados del gobierno, y organizaciones sociales y grupos académicos, para emprender un movimiento en defensa del territorio y sus capitales cultural y natural: tierras, cenotes, recursos y formas de vida, amenazados por el constante asedio de intereses políticos y empresariales.

El capítulo “Urdiendo historias de acceso a derechos y vulnerabilidad de las mujeres del vértice de la Península de Yucatán”, de Sara Esperanza Sanz Reyes, Eder Alejandro Cruz Gama y María de la Luz Delgado Gómez, expone los riesgos afrontados por las mujeres en el medio rural, así como sus capacidades y fortalezas para emprender acciones colectivas en el contexto de la pandemia y el paulatino regreso a la normalidad. El estudio se realizó en cuatro municipios que forman una franja territorial en el límite de las fronteras

estatales entre Yucatán y Quintana Roo, con una población en su mayoría mayahablante y que comparte una historia común de desigualdad y bajo acceso a derechos sociales. El análisis considera dimensiones poco abordadas para la formulación de indicadores de riesgo, como la perspectiva de justicia y responsabilidad de cuidados asumidos por las mujeres, cuyo valor se hizo evidente en la pandemia. Del estudio se desprende una caracterización de procesos de gobernanza comunitaria, es decir, de un conjunto de acciones que permitieron a grupos de mujeres rurales e indígenas tomar decisiones, construir alianzas, implementar proyectos, socializar experiencias y gestionar recursos ante autoridades para sobrellevar y resistir la emergencia.

El trabajo titulado “Escuela y vulnerabilidad social. Campeche, Yucatán y Quintana Roo: gestión diferenciada del regreso a las aulas durante la pandemia”, de Rubén Torres Martínez e Isaías Hau Uribe, discute en perspectiva comparada las trayectorias seguidas en los estados de la Península de Yucatán durante el proceso de cierre y reapertura de escuelas, con acento en las públicas. En estos procesos, la trama de actores implicados incluyó autoridades educativas federales y estatales, comunidades docentes, administrativas y escolares, así como padres de familia; en condiciones inestables y de incertidumbre, los autores identifican momentos de conflicto y desacuerdo, pero también espacios de colaboración y coordinación de intereses, en los que hubo movilización de ciertos capitales (físico, social, cultural, humano) para echar a andar estrategias que facilitaron el retorno a las aulas, primero en Campeche y luego en los demás estados, adaptándose a los escenarios de vulnerabilidad impuestos por la pandemia.

Finalmente, el volumen cierra con el capítulo “Estrategias de gobernanza para contrarrestar la vulnerabilidad alimentaria en comunidades de Yucatán y Quintana Roo”, de Luis Antonio Blanco Cebada, Alí Madai Becerril Carmona y Mónica Ivette Flores Cruz, el cual analiza las acciones estratégicas que desde el ámbito de las unidades productivas agrícolas (UPA) y de las asociaciones civiles se gestaron para contrarrestar las consecuencias de la vulnerabilidad alimentaria durante la pandemia en comunidades rurales peninsulares. Ante la débil presencia de la acción gubernamental, los autores identifican redes de apoyo y ayuda mutua que revelan una compleja red de interacciones para mantener sus prácticas productivas en condiciones que siempre han sido adversas.

En definitiva, los estudios de caso reunidos en este volumen abonan al conocimiento construido por el ORGA en torno a la gobernanza, a partir de una base empírica robusta y que refleja las especificidades locales de estos procesos.

Las distintas experiencias analizadas son portadoras de información relevante para comprender cómo se desarrollan no solo formas tradicionales de coordinación entre actores sociales, sino también formas inéditas de asociación, las cuales han permitido emprender acciones colectivas para enfrentar una situación excepcional a partir de distintos arreglos, acuerdos y dinámicas de interacción, en los cuales no necesariamente participa el Estado o los gobiernos. Bajo esa mirada, el análisis de las expresiones de la gobernanza aquí presentado es una vía fértil para observar y comprender las capacidades que poseen los grupos vulnerables para movilizar capitales y recursos propios, así como articular alianzas y estrategias que les han permitido crear nuevas capacidades y sobrevivir a los embates de la pandemia. Así, activos como el capital social y el capital político se muestran como fundamentales al operar como catalizadores que favorecen las capacidades asociativas, facilitando interacciones, redes y ejercicios de gobernanza. El conocimiento generado acerca de estas dinámicas permite identificar las condiciones que facilitan o inhiben su desarrollo, lo cual contribuye a plantear alternativas para la elaboración de una agenda de política pública orientada a fortalecer los capitales comunitarios y construir estructuras de oportunidades más igualitarias a nivel local.

Referencias

- Cruz, Israel, Bernabé Lugo y Víctor González. 2023. “Los instrumentos de política del gobierno mexicano ante la COVID-19”. En *La pandemia de COVID-19 en México y las políticas públicas*, compilado por Francisco Aguilar, 167-196. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Consultado el 28 de agosto, 2024. <https://ru.iis.sociales.unam.mx/>
- Giraldo, María Elena 2021. Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán, En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 71-94. Mérida: ENES Unidad Mérida-UNAM.
- Kaztman, Rubén. 2018. *Capacitación en enfoque sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (AVEO)*. La Habana: Flacso Cuba/Universidad de La Habana/Fundación Friedrich Ebert.
- Puga, Cristina. 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.
- Puga, Cristina. 2021a. “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales en Yucatán”. En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 25-48. Mérida: ENES Unidad Mérida-UNAM.
- Puga, Cristina. 2021b. “Gobernanza local, gobernanza nacional”. *Espacios transnacionales* 17.
- Rodríguez, Yassir y Arantza Franco. 2021. “Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19”. En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 71-94. Mérida: ENES Unidad Mérida-UNAM.

Capítulo I

Vulnerabilidad social y gobernanza: un marco analítico para el estudio de los procesos cooperativos frente a los impactos de la COVID-19

*Elia Arancibia Gutiérrez,¹ Rubén Torres Martínez²
y Bertha Hernández Aguilar³*

Introducción

De acuerdo con la definición de la oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de los Riesgos de Desastre (UNDRR), un desastre es cualquier evento o situación, incluidos los relacionados con peligros biológicos y pandemias, que resulte en una grave alteración del funcionamiento de una comunidad o sociedad, excediendo su capacidad de responder con sus propios recursos (UNDRR 2009). Esto implica que la exposición al peligro en entornos donde hay significativas condiciones de vulnerabilidad y débiles capacidades para enfrentar las posibles consecuencias exagera las repercusiones perniciosas; estas se reflejan, sobre todo, en la pérdida de vidas humanas y en la precarización de las condiciones sociales, económicas y de ejercicio de derechos.

La pandemia de COVID-19 —que sumó a principios de 2023 más de 600 millones de contagiados y casi 7 millones de muertes—⁴ ha combinado dichas características y, por ello, puede ser comprendida como un desastre global

¹ Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: earancibia@cephcis.unam.mx

² Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales. Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rubentm@enesmerida.unam.mx

³ Instituto de Ecología, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: bertha.hdza@enesmerida.unam.mx

⁴ Base de datos Coronavirus Resource Centre John Hopkins Hospital, disponible en línea <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>.

causante de una severa crisis humanitaria en muchos países. La complejidad de este acontecimiento evidenció desde sus inicios dos grandes desafíos para los gobiernos y sociedades: la gobernanza de la crisis y, vinculado a ello, la atención a las poblaciones más vulnerables frente a sus estragos, más aún en contextos como los latinoamericanos y, particularmente, en México.

Ambos desafíos están relacionados y se presentan en distintas escalas territoriales; para nuestro caso resulta de particular interés la escala local como locus donde se manifiestan las vulnerabilidades estructurales de manera diferenciada, ancladas en relaciones políticas, económicas, culturales y socioterritoriales desiguales, excluyentes y contradictorias. (Rodríguez 2022). De igual forma, en el espacio local se expresan, de manera observable, el incremento de estas vulnerabilidades por causa de la pandemia, así como la articulación de procesos cooperativos para afrontarlas. En algunos casos, estos procesos revelan dinámicas de gobernanza en tanto han conllevado la coordinación de múltiples actores sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, los cuales se vinculan entre sí movilizandolos sus capacidades y recursos con el propósito de decidir y producir respuestas y soluciones ante las problemáticas derivadas de la emergencia sanitaria.

Ante la crisis existe una distribución territorial diferenciada de la vulnerabilidad en distintas dimensiones, por lo cual los planes y acciones para hacerle frente tendrían que variar de lugar a lugar, teniendo en cuenta las características regionales y locales (Suárez *et al.* 2020). La falta de acceso a servicios de salud, la merma en el ingreso, la pérdida de empleo, la inseguridad alimentaria, las deficiencias en las viviendas, la violencia de género, entre otras, son situaciones críticas potenciadas por la pandemia y cuya expresión local demanda intervenciones diferenciadas y con enfoque territorial.

Las situaciones de desastre implican casi siempre la fractura de las estructuras sociales y de la vida cotidiana de las poblaciones donde se manifiestan; al mismo tiempo, el análisis de estas situaciones aporta datos e información valiosa para caracterizar aspectos sociales, culturales y políticos de las poblaciones, así como los procesos de organización y acción colectiva que surgen para responder a la crisis. De ahí la importancia de los procesos de gobernanza local, pues es precisamente en ese nivel territorial en el que se han reconocido mayores oportunidades para que los actores gubernamentales y sociales interactúen y decidan soluciones en torno a temas y problemas de interés común (Navarro 2002, Cabrero 2010).

Lo dicho hasta aquí justifica la importancia de avanzar en estudios basados en metodologías que se adapten a los contextos específicos en los cuales las vulnerabilidades se expresan, y que contemplen de igual manera el análisis de los mecanismos para su atención, derivados de decisiones gubernamentales, así como de las propias demandas y acciones ciudadanas.

Por eso resulta de particular interés indagar en el despliegue de mecanismos cooperativos entre gobierno y ciudadanía, esto es, en los procesos de gobernanza establecidos entre diferentes actores territoriales para gestionar los daños concretos y potenciales; y conocer en qué medida se han promovido mecanismos de resiliencia y capacidades adaptativas orientadas a mitigar las afectaciones en las poblaciones más vulnerables.

En este capítulo se presenta el marco analítico que sustenta el estudio empírico de los arreglos de gobernanza analizados en este volumen, que refieren a procesos cooperativos locales identificados en la Península de Yucatán para atender distintas situaciones de vulnerabilidad social en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Así, en el primer apartado se desarrolla una discusión conceptual sobre vulnerabilidad social fundamentada en el enfoque de activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (AVEO) y el marco de los capitales. Acudimos a estas visiones dado que aportan una perspectiva multidimensional para el análisis de la vulnerabilidad social, contemplando no solo las limitaciones o desventajas de los grupos vulnerables, sino también sus “activos” o “capitales”, es decir, bienes, recursos o atributos que pueden ser manejados para mejorar el nivel de bienestar o superar adversidades, dependiendo de las estructuras de oportunidades en una sociedad, en un cierto momento histórico (Kaztman 1999).

En el segundo apartado se expone el conjunto de supuestos que permiten abordar la relación entre vulnerabilidad social y gobernanza en el contexto de la pandemia en la Península de Yucatán. Estos supuestos sirven de base para complementar el modelo de análisis de la gobernanza local empleado en investigaciones anteriores con elementos relevantes del enfoque AVEO y el marco de los capitales. Ello posibilita la integración de un dispositivo analítico apto para observar si los arreglos de gobernanza estudiados han involucrado la movilización de activos o capitales existentes en ciertas poblaciones vulnerables, coadyuvando a mitigar las afectaciones de la pandemia en sus condiciones de vida. Finalmente, en el tercer apartado se presenta una caracterización de los tipos de capitales que los actores sociales están poniendo en juego en cada experiencia analizada.

1. Vulnerabilidad social, ¿de qué estamos hablando?

La palabra “vulnerabilidad” proviene del latín *vulnus* (herida) y *vulnerare* (herir), por lo cual el vulnerable sería aquel que es más susceptible de ser herido o dañado. Desde el sentido común se entienden como sinónimos de “vulnerabilidad” términos como “fragilidad”, “indefensión” e incluso “abandono”.

En el medio académico, el concepto de vulnerabilidad ha sido explorado desde campos de conocimiento muy diversos, como la antropología, la sociología, las ciencias ambientales, la ecología política, las geociencias y la ingeniería (Ruiz 2012). Esto explica la diversidad de enfoques y apuestas teóricas para su comprensión y estudio, que enfatizan en distintas facetas o dimensiones del fenómeno; por ello también las distintas adjetivaciones que ha recibido el concepto: “social”, “económica”, “política”, “jurídica”, “sociodemográfica”, “socioambiental”, entre otras. No obstante esa multiplicidad de enfoques, es posible identificar elementos comunes, transversales a la mayor parte de las definiciones:

- “Vulnerabilidad” se define siempre en relación con algún tipo de amenaza, sea de origen natural (sequías, terremotos, huracanes, etcétera); amenazas a la salud física y mental (enfermedades, epidemias, pandemias, etcétera), o amenazas antropogénicas (contaminación, accidentes, crisis económicas, etcétera).
- Frente a una amenaza existe, en mayor o menor medida, una condición de riesgo o indefensión, traducida en la susceptibilidad a sufrir algún tipo de daño o perjuicio, o de padecer la incertidumbre. De tal suerte que el vulnerable —se trate de un individuo, un hogar, una comunidad o una población— lo es ante una amenaza que puede ocasionar situaciones de menoscabo o pérdida (de la salud, del empleo, de la vivienda, de la alimentación, de derechos, etcétera).
- La vulnerabilidad es un fenómeno que, en distinta medida e intensidad, alcanza a todos los individuos, hogares y comunidades, pues siempre existirán, de manera latente o manifiesta, factores o situaciones que implican riesgos e inseguridades imposibles de enunciar en su totalidad. En ese sentido, el nivel de vulnerabilidad obedece a diferentes causas que tienen que ver, por una parte, con los riesgos de origen natural y social, y, por otra, con los recursos y estrategias que poseen y movilizan los individuos, hogares y comunidades.

- La vulnerabilidad es un fenómeno multidimensional, ya que afecta tanto a individuos, grupos y comunidades en distintos planos de su bienestar, de diversas formas y con diferentes intensidades (Busso 2001).

De manera más precisa, el concepto de vulnerabilidad social surge a partir de cuestionamientos a las capacidades explicativas de los enfoques conceptuales tradicionales de pobreza, predominantes en América Latina hasta los años 80. La adopción del modelo de mercado y los fuertes impactos sociales provocados por los programas de ajuste propician la aparición de nuevos enfoques analíticos, que dan cuenta de las complejidades del fenómeno y contribuyen a mejorar las herramientas usadas para la elaboración de diagnósticos y políticas sociales.

Así, en el marco de los llamados enfoques multidimensionales aparecen nociones que se influyen mutuamente, como marginalidad, exclusión social y vulnerabilidad social (Busso 2001), las cuales persiguen ampliar las perspectivas de análisis de la pobreza, considerando no solo las condiciones materiales y de ingresos de los pobres, sino también las dimensiones psicosociales, de autopercepción, de género, étnicas, educacionales, laborales, familiares y políticas de las privaciones.

En ese contexto, los términos “vulnerabilidad social” y “grupos vulnerables” comienzan a ser usados con frecuencia en las ciencias sociales, permeando también en los círculos gubernamentales de América Latina. En el desarrollo teórico de este cuerpo de ideas han sido notables las contribuciones de autores vinculados con agencias de la ONU, como la OIT y la Cepal, entre los que destacan Rubén Kaztman, Carlos Filgueira, Gustavo Busso y Roberto Pizarro. Desde esa escuela se ha enfatizado que la vulnerabilidad social es una condición que afecta a individuos, hogares y comunidades, ligados a procesos estructurales que dan lugar a situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre. Dicha condición es dinámica y afecta las posibilidades de integración, movilidad social ascendente y desarrollo. La vulnerabilidad social se correlaciona con procesos de exclusión social, que se traducen en trayectorias sociales irregulares y fluctuantes (González 2009, 2). En esa línea, la vulnerabilidad social es entendida, de acuerdo con Busso (2001, 8), como:

un proceso multidimensional que se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a

fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar.

Una de las propuestas más fructíferas de esos autores es la del enfoque *AVEO*, que tiene su inspiración original en el análisis de Amartya Sen (1981), basado en las desigualdades sociales y la pobreza, y más concretamente, en el enfoque sustentado en activos, de la antropóloga Caroline Moser (1998), quien propuso un giro notable en los estudios sobre pobreza al plantear que la atención debe centrarse más en aquello que los pobres poseen y menos en aquello de lo que carecen. Desde esta perspectiva, la vulnerabilidad social se entiende como el conjunto de limitaciones o desventajas que las personas encuentran para acceder y usar los activos que se distribuyen en la sociedad. Frente a estas condiciones, las personas cuentan con un “bagaje de activos”, que refiere al conjunto de bienes, recursos o atributos (materiales o intangibles) que pueden ser administrados para mejorar el nivel de bienestar o superar estas situaciones adversas.

El enfoque basado en activos, de Caroline Moser, fue adaptado a la realidad latinoamericana por Kaztman y Filgueira; estos autores coinciden con Moser en que las políticas para la reducción de la pobreza deben considerar la configuración de activos de las familias y sus formas de uso y reproducción. También están de acuerdo con la idea de Moser en el sentido de que la pregunta ¿Qué podemos hacer por los pobres? debe considerar también la interrogante ¿Qué pueden hacer los pobres por ellos mismos?, lo cual implica indagar en los activos que manejan, los recursos de que disponen los hogares y las formas en que se distribuyen y emplean.

En este punto, Kaztman y Filgueira añaden una idea que amplía este enfoque: los recursos de los hogares y las formas en que son usados dependen de los esfuerzos propios, pero también de algo más: de las estructuras de oportunidades provistas por el Estado, el mercado y la sociedad, es decir, dependen de factores cambiantes como las fluctuaciones de los mercados, de las asistencias estatales, del acceso a recursos comunitarios, entre otros. Así, proponen modificar la pregunta original de Moser (¿Qué recursos tienen los hogares y cómo los movilizan para enfrentar situaciones de vulnerabilidad?) en una interrogante que integra la idea de estructura de oportunidades: ¿qué recursos poseen los hogares y qué estructura de oportunidades ofrecen el

mercado, el Estado y la sociedad para escapar a situaciones de pobreza y también de vulnerabilidad? (Kaztman 1999, 34).

De esta forma, a la propuesta de Moser, que enfatiza en activos y vulnerabilidad (AV), estos autores agregan un nuevo componente: activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades (AVEO). Lo innovador del enfoque es que abre la mirada más allá de los pasivos de las poblaciones en pobreza, para hacer ver que los pobres también poseen activos, es decir, recursos que movilizan de manera continua para mejorar su bienestar o hacer frente a las adversidades (Busso 2001, Kaztman 1999). En palabras de Busso (2001, 10):

El portafolio o conjunto de activos que poseen los hogares pobres puede ser usado de diferentes maneras, definiendo de este modo estrategias para responder a cambios en el conjunto de oportunidades del entorno, básicamente entendido como el mercado, el Estado y la sociedad. La relación dialéctica entre el enfoque micro centrado en las estrategias familiares de movilización de sus activos y el enfoque macro que enfatiza en el conjunto de oportunidades (mercado, Estado y sociedad) es uno de los aportes que pretende incorporar el análisis de la vulnerabilidad social para abordar los problemas relativos a la heterogeneidad, producción y reproducción de la pobreza y las desventajas sociales.

A la par de estas ideas, durante la primera década del siglo XXI surgen también marcos analíticos sobre la vulnerabilidad vinculados al campo de los estudios socioambientales y que se centran, sobre todo, en amenazas de origen ambiental. En esa trama se encuentran, por ejemplo, el llamado enfoque de la resiliencia (*resilience approach*) (Smit y Wandel 2006, Folke 2006, Adger *et al.* 2009, Cumming 2011), orientado a explicar las interacciones entre medioambiente y sociedad bajo el concepto de sistemas socioecológicos acoplados (*coupled social-ecological systems*). Estos sistemas combinan, en un todo organizado, un conjunto de factores sociales (subsistema sociopolítico) y un conjunto de factores ecológicos (subsistema biofísico) que interactúan y evolucionan a través del tiempo. La vulnerabilidad aquí es definida como las condiciones sociales, tecnológicas y ambientales que generan resultados indeseables para la población y para los sistemas bajo condiciones de estrés, y son producto de interacciones dinámicas, multiescalares y acopladas. La idea de resiliencia es clave y refiere a las capacidades adaptativas que permiten la recuperación del sistema en caso de materializarse tales amenazas (Eakin y Luers 2006; Miquelajáuregui, Bojórquez-Tapia y Hernández 2022).

En esa línea se sitúa también el enfoque de “medios de vida” (*livelihoods*), propuesta teórica que se define a partir de los recursos que los individuos poseen para enfrentar situaciones adversas (Adger 2003, Scoones 2009). Este abordaje recupera el planteamiento de Chambers y Conway (1991) según el cual un medio de vida comprende las capacidades, los recursos (reservas, recursos y accesos) y las actividades que se requieren para vivir. Un medio de vida es sostenible si puede enfrentar y recuperarse del estrés y las crisis, mantener o mejorar sus capacidades y activos y proporcionar oportunidades de subsistencia sostenibles para la próxima generación; además, aporta beneficios netos a otros medios de vida a nivel local y mundial, y en el corto y el largo plazo.

El uso del término en el contexto de vulnerabilidad también remarca las posibilidades de que las poblaciones en desventaja social, pese a contar con medios de vida frágiles, pueden acudir a ciertos recursos o activos comunitarios para movilizar y usar a su favor; el énfasis está puesto en preservar ese tipo de recursos dado que favorecen la resiliencia y disminuyen, por consiguiente, su vulnerabilidad.

De igual modo, este enfoque se corresponde con el llamado Marco de los Capitales de la Comunidad (MCC), el cual propone que cada comunidad, aun en condiciones de pobreza y marginalidad, dispone de recursos de distinta naturaleza para gestionar su desarrollo. Butler, Flora y Fey (2004) clasifican estos recursos en tres categorías: a) los que pueden ser consumidos (usados y agotados); b) los que pueden ser almacenados y conservados (nadie puede usarlos), y c) los que pueden invertirse para crear más recursos. Aquellos que se invierten para crear más recursos en el corto, mediano y largo plazo se conceptualizan como capitales (Butler, Flora y Fey 2004). En este marco se distinguen siete capitales principales: social, humano, político, cultural, natural, financiero y construido.

Los capitales están en permanente interacción y son interdependientes entre sí, por lo cual el debilitamiento de un capital aumenta el riesgo de pérdida o merma de los otros, creando un espiral descendente o un círculo vicioso; del mismo modo, un capital fortalecido influye positivamente en los demás, generando espirales ascendentes o dinámicas sustentables (Gutiérrez-Montes y Siles 2009, Emery y Flora 2006).

2. Supuestos para abordar la relación entre vulnerabilidad social y gobernanza en el contexto de la COVID-19 en la Península de Yucatán

Como se vio en el apartado anterior, desde la perspectiva de la vulnerabilidad social, una situación de emergencia o desastre implica la combinación de una amenaza o riesgo y una población vulnerable a sufrir daños en distinta medida e intensidad. En el contexto de la pandemia de COVID-19, ciertos grupos poblacionales, asentados en territorios específicos, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad preexistentes que los hacen más susceptibles a formas de daño que entrañan, por supuesto, la posibilidad de enfermar, pero también otras afectaciones y pérdidas que dependen de entramados socioculturales y económicos. Así como señalan Juárez-Ramírez, Théodore y Gómez-Dantés (2021, 7), “desde una perspectiva de justicia social, la vulnerabilidad es el grado en que las distintas clases sociales están diferencialmente en riesgo [...] Es el resultado de procesos interactivos y dialécticos entre las personas y su contexto social, marcado por limitaciones en acceso a diferentes áreas de la protección social”.

De esta manera, los impactos adversos de la pandemia no derivan solo de su irrupción, sino que tienen que ver con situaciones críticas previas; se trata entonces de una combinación de condiciones estructurales y coyunturales. Cómo enfrentar esas adversidades depende del acceso diferencial a recursos para proteger la salud, pero también de la naturaleza y solidez de sus capitales y activos, así como de sus capacidades para movilizarlos a su favor. En ese sentido, conforme al enfoque AVEO, también es fundamental el análisis de las estructuras de oportunidades provistas por el Estado, considerando sus capacidades de organización y respuesta frente a la crisis.

En la Península de Yucatán, tal como lo ha documentado el Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 (ORGA),⁵ la perturbación generada por la pandemia interacciona con las desigualdades y vulnerabilidades existentes, lo que incrementa la fragilidad del territorio y de la población peninsular. Así, los datos del Coneval para el periodo 2018-2020 muestran que el porcentaje de la población en situación de pobreza se ha incrementado 2 puntos porcentuales más allá de la media nacional.

⁵ Véanse Arancibia y Giraldo (2020) y Arancibia (2021).

Tabla 1. Porcentaje de la población en situación de pobreza en la Península de Yucatán.

Estado	Porcentaje de la población en situación de pobreza	
	2018	2020
Yucatán	44%	49.5%
Campeche	49%	50.5 %
Quintana Roo	30.2%	47.5%
Nacional	41.9%	43.9%

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b, 2021c).

El grupo que presentó mayor porcentaje de personas en situación de pobreza en 2020 fue la población hablante de lengua indígena, con una prevalencia de 65.7 (Yucatán), 73.1 (Campeche) y 60.8 (Quintana Roo). En ese sentido, hay que hacer notar la cualidad étnica de la Península, reflejada en un alto porcentaje de población que se reconoce como indígena, principalmente maya, donde sobresale Yucatán con 60%. Como señalan Rodríguez *et al.* en el capítulo 3 de este volumen, de acuerdo con los boletines periódicos “COVID-19: Panorama en población que se reconoce como indígena”, emitidos por la Secretaría de Salud entre 2020 y 2022, la población indígena de esta entidad se ha situado en los primeros lugares a nivel nacional en número de casos confirmados y defunciones por el virus; Campeche y Quintana Roo han permanecido en el medio del listado.

Asimismo, si bien de manera general el porcentaje de personas vulnerables por carencias sociales disminuyó en términos absolutos, sí aumentó el porcentaje de aquellas vulnerables por ingreso, por carencia de acceso a los servicios de salud y por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (en este último rubro se exceptúa Campeche).

Tabla 2. Porcentaje de la población en condiciones de vulnerabilidad en la Península de Yucatán.

Estado	Personas vulnerables por carencias sociales (%)		Personas vulnerables por ingreso (%)		Personas vulnerables por acceso a servicios de salud (%)		Personas vulnerables por acceso a alimentación nutritiva y de calidad (%)	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020	2018	2020
Yucatán	26.9	22.1	7.3	9.1	14.1	24.7	21.4	24.6
Campeche	27.1	21	5.9	7.2	11.7	21	29.7	26.1
Quintana Roo	34.8	21.5	5.9	9.5	15.6	24.8	20.0	29.4
Nacional	26.4	23.7	8.0	8.9	53.5	52.0	22.2	22.5

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b, 2021c).

Desde el punto de vista socioambiental, la Península de Yucatán, localizada dentro de la línea subtropical de alta incidencia de huracanes y otras perturbaciones climáticas, constituye un territorio altamente expuesto y vulnerable a los impactos actuales y potenciales del cambio climático. De hecho, durante los años más críticos de la pandemia tuvieron lugar varios fenómenos meteorológicos catalogados como desastres, que dejaron miles de damnificados en el territorio peninsular, entre los más extremos, la tormenta tropical Cristóbal (1-5 de junio de 2020), el huracán Delta (5-10 octubre de 2020), el huracán Zeta (26-29 de octubre de 2020) y el huracán Grace (19 de agosto de 2021).

Ante este escenario, nos ocupa conocer cómo, a nivel local, en una escala microsocia, se han tomado decisiones y coordinado acciones para atender las distintas facetas de la vulnerabilidad social que experimentan ciertos grupos y poblaciones en la Península de Yucatán, como comunidades costeras dedicadas a la pesca y al turismo, comunidades rurales que sostienen sistemas agroalimentarios, comunidades mayas inmersas en procesos de defensa de su territorio, entre otras. Se trata, pues, de comprender los procesos de gobernanza surgidos para mitigar las situaciones de menoscabo causadas por la pandemia y que afectan, sobre todo, el bienestar, los medios de vida y el ejercicio de derechos.

En investigaciones previas realizadas por el equipo del ORGA se ha desarrollado un modelo analítico de la gobernanza local⁶ útil para sistematizar la información de estos procesos mediante dimensiones y variables concretas que aproximan los conceptos a la realidad observada. El modelo se funda en la comprensión de la gobernanza local como un proceso directivo que ope-

⁶ Este modelo se explica con detalle en Giraldo (2021).

ra a escala local, en donde se construyen asociaciones entre actores sociales heterogéneos que movilizan sus ideas, capacidades y recursos para diseñar, decidir y concretar, de manera colectiva, acciones y soluciones orientadas a incrementar el bien común. Estas asociaciones no necesariamente son estables y permanentes, en algunos casos pueden ser concretas y a corto plazo, y en otros pueden persistir en el tiempo.

El modelo analítico es concebido como un “tipo ideal”, en donde, como señala Puga (2021a), “lo ideal” no se refiere a una posibilidad irrealizable, sino a una construcción teórica que es útil para observar cercanías o distancias respecto del funcionamiento posible o esperado en este tipo de arreglos. Se trata entonces de un dispositivo flexible, que permite a los grupos de observación del ORGA tomar los elementos de análisis que consideren más relevantes para examinar las dinámicas de interacción y colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales (organizaciones sociales, comunidad científica, sociedad civil, sector privado, organismos internacionales). Con ello ha sido posible explicar una variedad de arreglos cooperativos para responder a problemas colectivos derivados de la pandemia.

Para los fines de este estudio, se propone complementar los tres niveles de análisis del modelo: 1. Características generales; 2. Facilitadores de integración y funcionamiento, y 3. Resultados, incorporando en sus variables, de manera transversal, elementos relevantes del enfoque AVEO en combinación con el marco de los capitales, que tienen que ver con:

- Los tipos de activos/capitales existentes que pueden ser movilizados por los actores sociales involucrados.
- Los modos de distribución de los activos/capitales existentes entre los actores (evidencias de desigualdades, concentración).
- Los mecanismos de movilización de los capitales y las lógicas de reproducción de los activos propias de los actores.

Es importante tener en cuenta que, conforme a estos enfoques, las estrategias de movilización de capitales se despliegan desde lo individual, familiar y grupal, y pueden sostenerse en el mercado o en el acceso a recursos públicos a través de las políticas públicas locales, regionales y nacionales. Como expresa Busso (2001, 12), “en las posibilidades de articulación de estas estrategias puede observarse la complejidad y la necesidad de complementación de los distintos ámbitos para reducir la vulnerabilidad en los diferentes niveles de agregación territorial”. La responsabilidad pública se manifiesta en las reglas

de juego y los incentivos ofrecidos a la sociedad civil y al mercado mediante políticas macroeconómicas, sociales, ambientales y de infraestructura, todo lo cual configura el entorno donde tienen lugar las estrategias a nivel individual, familiar y grupal (Busso 2001).

De esta forma, el modelo analítico del ORGA —conceptualizado como una herramienta metodológica para el estudio de arreglos de gobernanza concretos— integra el enfoque AVEO y el marco de los capitales (figura 1). Esto permite, por una parte, examinar en qué medida los procesos de gobernanza pueden ser impulsados por la existencia de cierto tipo de capitales, como el social y el político, que operan como “activos” que favorecerían las capacidades asociativas de los actores; este aspecto sería crucial tanto en el primer nivel de análisis ya mencionado, “Caracterización general”, como en el segundo, “Facilitadores de integración y funcionamiento”. Por otra parte, esta conjunción teórico-metodológica posibilita conocer en qué medida esas dinámicas de coordinación y cooperación lograron la movilización y reproducción de activos/capitales y, en su caso, el desarrollo de mecanismos de resiliencia y capacidades adaptativas para reducir la vulnerabilidad de ciertos grupos, sectores o comunidades; esto sería perceptible en el tercer nivel de análisis, “Resultados”. Esta perspectiva, de igual manera, ayuda a conocer si los procesos de gobernanza estudiados han derivado en acciones y/o políticas públicas locales, estatales o nacionales, y con ello documentar si la responsabilidad pública apunta a ofrecer respuestas paliativas o existe la voluntad de generar soluciones de carácter estructural a las situaciones de vulnerabilidad.

I. Características Generales				
Variables analíticas	1. Proceso de toma de decisiones	2. Autonomía	3. Control democrático	3.1 Rendición de cuentas 3.2 Transparencia 3.3 Sensibilidad social
II. Facilitadores de Integración y Funcionamiento				
Variables analíticas	1. Establecimiento de reglas	2. Información y conocimiento experto	3. Liderazgo y traducción	
	4. Confianza	5. Recursos	6. Disposición de los actores	
III. Resultados				
Variables analíticas	1. Efectividad en las decisiones tomadas	2. Nuevas capacidades	3. Aprendizaje democrático	

Enfoque AVEO

- Tipos de activos/capitales existentes
- Modos de distribución de los activos/capitales existentes
- Mecanismos de movilización de los capitales y lógicas de reproducción propias de los actores
- Fortalecimiento y mejor gestión de los activos/capitales existentes
- Creación de nuevos activos/capitales
- Desarrollo de mecanismos de resiliencia y capacidades adaptativas

Figura 1. Modelo analítico de gobernanza local.

Fuente: elaboración propia con base en Giraldo (2021).

3. Hacia un marco analítico común para los estudios de caso

De manera empírica, en esta investigación se identificaron cinco experiencias de coordinación social, que pueden ser comprendidas como arreglos de gobernanza a nivel local. En todas ellas concurre, en mayor o menor medida, una pluralidad de actores cuyas interacciones estarían generando alianzas y estrategias cooperativas dirigidas a crear soluciones colectivas a problemáticas de vulnerabilidad social vinculadas con la irrupción de la crisis sanitaria en la región peninsular.

Estas problemáticas se encuadran en ámbitos considerados críticos en el contexto de la pandemia, los cuales se corresponden con los espacios de observación del ORGA en el territorio peninsular: “Economía y empleo”, “Pueblo maya”, “Violencia de género”, “Restricciones a la movilidad” y “Seguridad alimentaria”, tal como se muestra en la Figura 2.

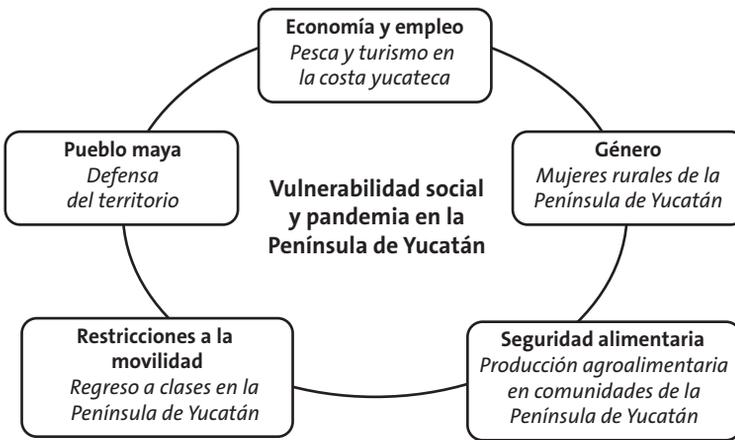


Figura 2. Vulnerabilidad social y pandemia. Casos de estudio en la Península de Yucatán. Fuente: elaboración propia.

Así, en consonancia con la perspectiva teórico-metodológica de la investigación, se plantearon las siguientes preguntas para orientar la búsqueda de conocimiento en el conjunto de estudios de caso:

- ¿Qué tipo de capitales (humanos, físicos, económicos, sociales, políticos, culturales) se han visto afectados por la pandemia de COVID-19?
- ¿Podría la gobernanza ser un catalizador para reducir la vulnera-

bilidad social incrementada por la pandemia de COVID-19? ¿De qué manera?

- ¿Cuáles serían las capacidades adaptativas que pueden generarse a partir del desarrollo de procesos de gobernanza (mecanismos cooperativos-movilización del capital social) para hacer frente a la pandemia?
- ¿Qué tipo de políticas públicas se requerirían para reducir las condiciones de vulnerabilidad generadas/incrementadas por la pandemia?
- ¿Es posible alentar y promover procesos de gobernanza en Yucatán como respuesta social y política ante situaciones de crisis? ¿Qué dice la evidencia encontrada hasta el momento en los estudios desarrollados por el ORGA?

Desde la perspectiva de análisis planteada para el desarrollo de los estudios de caso, se define la vulnerabilidad como:

Una condición social que se expresa a partir de la debilidad/fragilidad de los capitales que afectan el bienestar social de las comunidades, frente a una amenaza. Esta condición está definida por características económicas, territoriales, étnicas, educacionales, laborales, familiares, de género y políticas que implican formas diferenciadas para enfrentar situaciones de amenaza y riesgo, como por ejemplo, una pandemia.

Con el fin de comprender las particularidades de los procesos de gobernanza surgidos para enfrentar las condiciones de vulnerabilidad ante la pandemia de COVID-19, se acude a las teorías de capitales y los medios de vida que permiten identificar el bagaje de activos diferenciados que poseen y movilizan los actores involucrados en estos procesos. Para la identificación y caracterización de los capitales que los actores sociales están poniendo en juego en cada experiencia analizada se ha establecido una línea base que integra al menos siete capitales: económico, físico, social, natural, político, humano y cultural, tal como que se detalla en la Tabla 3.

Tabla 3. Definición de capitales y línea base para el análisis.

<p>CAPITAL ECONÓMICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Recursos disponibles que pueden tener las comunidades; por ejemplo, ingresos económicos, pensiones, remesas y otras transferencias económicas de programas o pagos por servicios ambientales. En el contexto de la pandemia, línea de pobreza, ingresos.
<p>CAPITAL FÍSICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Elementos que constituyen la infraestructura básica de vivienda y servicios públicos; por ejemplo, red de carreteras, hospitales, y equipamiento para satisfacer necesidades básicas. En el contexto de la pandemia, hospitales covid, redes de transporte.
<p>CAPITAL SOCIAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> Relaciones formales e informales entre las personas, de donde pueden obtener diversas oportunidades y beneficios; por ejemplo, redes sociales, liderazgos, etcétera. En el contexto de la pandemia, redes cooperativas creadas para fortalecer actividades económicas y/o para apoyo ante una situación de emergencia.
<p>CAPITAL NATURAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> Recursos naturales disponibles en la comunidad con los cuales se puede crear un activo o bienestar; por ejemplo, biodiversidad, recursos naturales, uso de madera y plantas para un beneficio económico o para alimento o uso medicinal. En el contexto de la pandemia, recursos naturales que son utilizados para generar ingresos o bienestar.
<p>CAPITAL POLÍTICO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Relaciones que influyen en la toma de decisiones y participación en las instancias que cumplen con la función de la toma de decisiones; por ejemplo, comités vecinales que participan en la toma de decisiones en su territorio. En el contexto de la pandemia, instancias y mecanismos decisorios locales.
<p>CAPITAL HUMANO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se constituye por destrezas, conocimientos, salud y educación de las personas dentro de una comunidad, por ejemplo, edad productiva, nivel de educación, especialización en la mano de obra. En el contexto de la pandemia, personal médico y de atención a la salud.
<p>CAPITAL CULTURAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> Maneras de ver el mundo y las percepciones sobre lo que se puede cambiar; por ejemplo, identidad cultural, cosmovisión y elementos de grupos culturales arraigados que forman parte de la identidad cultural, como la lengua. En el contexto de la pandemia, conocimientos tradicionales, medicina tradicional.

Fuente: elaboración propia con base en Bordieu (1986), Coleman (1990, 2000), Putnam (1994) y Ramírez (2005).

Desde esa línea base, es posible explicar cómo algunos capitales favorecen ciertos aspectos de la cooperación y la articulación de actores gubernamentales y no gubernamentales para atender problemas asociados a la vulnerabilidad. Por ejemplo, hay casos donde el capital social y el capital político han sido herramientas fundamentales para encauzar asociaciones virtuosas entre comunidades y actores institucionales, las cuales permiten canalizar esfuerzos conjuntos para adaptar una actividad económica, asegurar el suministro de medicinas, la producción local de alimentos y mantener redes de comunicación eficaces para acceder a información sobre la emergencia. Como se verá en los siguientes capítulos, el análisis de estos procesos revela redes complejas de interacciones e intercambios cooperativos que, en su conjunto, retratan la diversidad de estrategias que han permitido a las poblaciones locales resistir, responder y recuperarse de los embates de la pandemia.

Referencias

- Adger, Neil. 2003. "Social Capital, Collective Action, and Adaptation To Climate Change". *Economic Geography* 4 (79): 387-404.
- Adger, Neil, Suraje Dessai, Marisa Goulden, Mike Hulme, Irene Lorenzoni, Don Nelson, Lars Naess, Johanna Wolf y Anita Wreford. 2009. "Are There Social Limits to Adaptation to Climatic Change?". *Climatic Change* 93: 335-354.
- Arancibia, Eliana, coord. 2021. *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*. ENES Unidad Mérida-UNAM.
- Arancibia, Eliana. 2023. "COVID-19 y la crisis de gobernanza. Una mirada a partir del caso de Yucatán". En *La pandemia de COVID-19 en México y las políticas públicas*, coordinado por Javier Aguilar, 280-311. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM
- Arancibia, Eliana y María Elena Giraldo. 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* 1 (9): 133-151.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital". En *Handbook of Theory fo the Sociology of Education*, edición de John Richardson. Greenwood Publishing Group.
- Bourdieu, Pierre. 2000. "Las formas de capital. Capital económico, capital cultural y capital social". En *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer. Consultado el 15 de septiembre, 2022. http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/o2_babel/textos/bourdieu-formas-del-capital.pdf
- Busso, Gustavo. 2001. *Vulnerabilidad social: nociones e implicaciones de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas.
- Butler, Cornelia, Jan Flora y Susan Fey. 2004. *Rural Communities: Legacy and Change*. Estados Unidos: Westview Press.
- Cabrero, Enrique. 2010. "Dinámicas descentralizadas y participación ciudadana en México: un primer ejercicio exploratorio". Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9-12 de mayo.

- Chambers, Robert y Gordon Conway. 1991. "Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century". Discussion paper No. 296. Brighton: IDS. Consultado el 4 de mayo, 2012. <http://www.ids.ac.uk/files/Dp296.pdf>
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Estados Unidos: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Coleman, James. 1993. "The Rational Reconstruction of Society: 1992 Presidential Address". *American Sociological Review* 1 (58). Consultado el 15 de septiembre, 2022. <https://web.ics.purdue.edu/~hoganr/SOC%20602/Spring%202014/Coleman%201993.pdf>
- Coleman, James. 2000. "Social Capital in the Creation of Human Capital". En *Knowledge and Social Capital. Foundations and Applications*, edición de Eric Lesser, 17-41. Butterworth-Heinemann. Consultado el 30 de agosto, 2024. <https://doi.org/10.1016/B978-0-7506-7222-1.50005-2>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). 2020. "Convocatoria 'Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19'". Consultado el 30 de agosto, 2024. <https://conacyt.mx/convocatorias/convocatorias-programa-de-apoyos-para-las-actividades>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020a. "Informe de pobreza y evaluación 2020. Campeche". Consultado el 17 de mayo, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Campeche_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020b. "Informe de pobreza y evaluación 2020. Quintana Roo". Consultado el 17 de mayo, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Quintana_Roo_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020c. "Informe de pobreza y evaluación 2020. Yucatán". Consultado el 17 de mayo, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Yucatan_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2022a. "Informe de pobreza y evaluación 2022". Campeche. Ciudad de

- México: Coneval. Consultado el 28 de agosto, 2024. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Campeche.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2022b. “Informe de pobreza y evaluación 2022. Quintana Roo”. Ciudad de México: Coneval. Consultado el 28 de agosto, 2024. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Quintana_Roo.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2022c. “Informe de pobreza y evaluación 2022. Yucatán”. Ciudad de México: Coneval. Consultado el 28 de agosto, 2024. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Yucatan.pdf
- Cumming, Graeme. 2011. *Spatial Resilience in Social Ecological Systems*. Londres: Springer.
- Eakin, Hallie y Amy Luers. 2006. “Assessing the Vulnerability of Social Environmental Systems”. *Annual Review of Environment and Resources* 31: 365-394
- Emery, Mary y Cornelia Flora. 2006. “Spiraling-Up: Mapping Community Transformation with Community Capitals Framework”. *Community Development: Journal of the Community Development Society* 37 (1): 19-35.
- Filgueira, Carlos. 2001. *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social, aproximaciones conceptuales recientes*. Santiago de Chile: Cepal.
- Folke, Carl. 2006. “Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analyses”. *Global Environmental Change* 16: 253-267.
- Giraldo, María Elena. 2021. “Modelo analítico del Observatorio de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 en Yucatán”. En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 71-94. Mérida: ENES Unidad Mérida-UNAM.
- Gómez-Baggethun, Erik y Rudolf de Groot. 2007. “Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía”. *Ecosistemas* 16 (3): 4-14.
- González, Leandro, comp. 2009. *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados/Conicet.

- Gutiérrez- Montes, Isabel y Jackeline Siles. 2009. *Diagnóstico de medios de vida y capitales de la comunidad: humedales de Medio Queso Los Chiles, Costa Rica*. San José: UICN/CATIE.
- Juárez-Ramírez Clara, Florence Théodore y Héctor Gómez-Dantés. 2021. “Vulnerability and Risk: Reflections on the COVID-19 Pandemic”. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*. Consultado el 28 de agosto, 2024. <https://doi.org/10.1590/S1980-220X2020045203777>
- Katzman, Rubén. 1999. “Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades”. En *Cepal. Apoyo a la implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, 7-23. Montevideo: Cepal.
- Katzman, Rubén y Fernando Filgueira. 2006. *Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO*. Montevideo: Universidad Católica de Uruguay.
- Miquelajáuregui, Yosune, Luis Bojórquez-Tapia y Erik Hernández. 2022. “Los sistemas socio-ecológicos como objetos epistémicos de estudio: transdisciplina e incertidumbre en la toma de decisiones”. En *Laboratorios urbanos. Crisis, controversias e incertidumbres en la gestión del conocimiento*, coordinado por Francisco de la Torre y María Sánchez. Consultado el 28 de agosto, 2024. http://www.rniu.buap.mx/inforNIU/feb23/4/libro_labs_urbanos_feb23-4.pdf#page=50
- Moser, Caroline. 1998. “Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies: The Asset Vulnerability Framework”. *World Development* 26 (1): 1-19.
- Navarro, Carmen. 2002. “Gobernanza en el ámbito local”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.
- Ostrom, Elinor. 1994. “Constituting Social Capital and Collective Action”. *Journal of Theoretical Politics* 6 (3) 527-562.
- Pizarro, Roberto. 2001. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Putnam, Robert. 1994. *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Editorial Galac.
- Ramírez, Jorge. 2005. “Tres visiones sobre capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam”. *Acta republicana, política y sociedad* 4 (4): 21-36. Consultado el 16 de septiembre, 2022. <http://www.tribunaeducacio.cat/wp-content/uploads/2016/02/3-visiones-CS1.pdf>

- Rodríguez, María. 2022. "Vulnerabilidad estructural y respuestas oficiales frente a la pandemia por COVID-19 en Morelos, México". *Revista semestral de la Asociación Latinoamericana de Antropología (ALA)* 10: 97-138.
- Ruiz, Naxhelli. 2012. "La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo". *Investigaciones Geográficas* 77: 63-74
- Scoones, Ian. 2009. "Livelihoods Perspectives and Rural Development". *The Journal of Peasant Studies* 36 (1): 171-196. Consultado el 28 de agosto, 2024. <https://doi.org/10.1080/03066150902820503>
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: The Clarendon Press.
- Smit, Barry y Johanna Wandel. 2006. "Adaptation, Adaptive Capacity and Vulnerability". *Global Environmental Change* 16: 282-292. <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.03.008>
- Suárez, Manuel, Carlos Valdés, Carlos Galindo, Enrique Guzmán, Naxhelli Ruiz, Irasema Alcántara-Ayala, Malaquías López, Ana Rosales, William Lee, Héctor Benítez, María del Carmen Juárez, Arturo Bringas, Oralia Oropeza, Armando Peralta y Ricardo Garnica-Peña. 2020. "Índice de vulnerabilidad ante el COVID-19 en México". *Investigaciones Geográficas* 104: 1-22.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). 2009. "Disaster Risk Reduction in the United Nations". Consultado el 17 de abril, 2022. <https://www.undrr.org/publication/disaster-risk-reduction-united-nations-2009>
- Woolcock, Michael y Deepa Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy". *The World Bank Research Observer* 15 (2): 225-249.

Capítulo II

La pesca y el turismo en la costa yucateca: vulnerabilidad ante la pandemia y reactivación económica en el Puerto de Progreso

*María Elena Giraldo,¹ Fernando Gallegos,²
Abril González-Ku³ y Mayadelhi Cruz⁴*

Introducción

Dimensionar en la escala local las consecuencias de la crisis socioeconómica asociada a la pandemia de COVID-19 es un ejercicio que revela matices territoriales importantes desde el punto de vista de la gobernanza y la vulnerabilidad, más aún cuando nos aproximamos al estudio de aquellas poblaciones y sectores de la economía más afectados por la crisis sanitaria y cuya recuperación demanda acciones y respuestas coordinadas entre actores gubernamentales y sociales.

En la Península de Yucatán, en México, existen múltiples grupos sociales vulnerables; un caso muy crítico lo representan las comunidades costeras dedicadas a la pesca y al turismo que fueron afectadas por periodos prolongados de cese de sus actividades económicas y laborales a causa del confinamiento, del cierre de puertos para la navegación turística y de establecimientos comerciales, así como por la falta de apoyos y recursos gubernamentales para afrontar los estragos de la crisis económica. Todo ello se ha sumado al conjunto de problemas ya existentes, tales como la sobreexplotación de los recursos, la tendencia a la reducción de la captura, el cambio climático y las presiones antropogénicas, los cuales han impactado

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

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

³ Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: amgk1998@gmail.com

⁴ Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: cultural.9703@gmail.com

en los niveles de ingreso económico de la mayoría de población costera, repercutiendo en el deterioro de sus condiciones de vida.

La situación crítica de vulnerabilidad de las poblaciones costeras, acentuada por los efectos de la pandemia, demanda la construcción colectiva de estrategias que redunden en una mayor resiliencia y en capacidades adaptativas de la población, y que propicien la cooperación y el apoyo entre las autoridades gubernamentales y estas comunidades. Sobre todo hay que tener en cuenta aquellas actividades económicas emergentes que comenzaban a despuntar antes de la llegada del SARS-COV-2, como el turismo, y particularmente, el ecoturismo, que se ha sumado como una alternativa al desarrollo laboral de la población costera. Hay que considerar que en el contexto global, el turismo fue uno de los sectores más afectados por la pandemia y en 2020 se registró el peor desplome de la historia (ONU Turismo 2020). México cerró ese año con un descenso de 46% en el turismo internacional y 55% en el nacional, lo que significó una caída anual del producto interno bruto (PIB) turístico de 25.4%⁵ (Madrid y Godínez 2022).

En este capítulo se exponen los resultados de un estudio de caso realizado desde el espacio de observación “Economía y empleo”, del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 (ORGA), en el Puerto de Progreso, en Yucatán.⁶ Este municipio concentra la mayor población del estado dedicada a la pesca y al turismo si se considera que entre 2018 y 2021 produjo alrededor de 50% de la pesca capturada a nivel estatal, por lo que ocupó el primer lugar de la entidad federativa. Asimismo, en este lugar el turismo se ha posicionado como una actividad productiva notable en los últimos años, solo detrás de la pesca, y se ha dirigido especialmente a turistas locales y nacionales, así como a grandes cruceros internacionales. En tal sentido, se constituye en uno de los puertos más relevantes del país en la recepción de visitantes en crucero, pues en solo 18 años se triplicó el número de barcos que arribaron, pasando de 46 en 2000 a poco más de 146 en 2018 (Paz y Quiñones 2021).

En consonancia con el marco analítico en el cual se encuadra este estudio de caso, la pregunta central que nos formulamos cuestiona cómo fue afectada por la pandemia la vulnerabilidad de las comunidades costeras del Puerto de Progreso dedicadas a la pesca y al turismo, y de qué maneras se

⁵ Con ello, la contribución del PIB turístico al PIB nacional fue de 6.9% a precios constantes, cifra inferior a 8.7% que se había mantenido en años recientes.

⁶ Agradecemos a Bertha Hernández por su valioso apoyo durante el desarrollo del trabajo de campo.

ha logrado la reactivación económica de estas actividades. De acuerdo con lo anterior, es importante señalar que, en términos conceptuales, la idea de vulnerabilidad busca explicar los fenómenos que impactan las estructuras y dinámicas de grupos humanos y no humanos. Desde catástrofes ocasionadas por el cambio climático, recesiones económicas, hambrunas y enfermedades emergentes, el marco analítico de la vulnerabilidad permite comprender los riesgos a los que se enfrentan las comunidades ante una fuerza externa; así, la vulnerabilidad se ha estudiado desde diversas disciplinas (ciencias sociales, ambientales, de la salud e ingenierías). En este trabajo nos interesa enfatizar en la vulnerabilidad desde la perspectiva social, suponiendo que, durante la pandemia, las poblaciones costeras de Yucatán padecieron una aguda crisis socioeconómica a causa de la extendida suspensión o reducción de las actividades fundamentales para su sustento.

El enfoque de la vulnerabilidad social tiene también un valor político importante, ya que se ha constituido en una herramienta relevante para el diseño de políticas públicas (Soares *et al.* 2014). Es por esto que resulta sugerente para comprender cómo se vieron afectadas las comunidades costeras de Yucatán por la incertidumbre y la desprotección tras casi tres años de pandemia, y en qué medida lograron sobrellevar la reactivación paulatina de sus actividades económicas.

Como preguntas secundarias, el estudio se planteó identificar qué características tenían los capitales (económico, físico, natural, humano y sociopolítico) de las poblaciones dedicadas a la pesca y al turismo en el Puerto de Progreso de manera previa a la pandemia; cómo se han modificado sus condiciones de vulnerabilidad a partir de la crisis sanitaria; cuáles son las acciones emprendidas por el gobierno y las comunidades para hacer frente a estas condiciones, y en qué medida se ha generado cooperación intersectorial en el desarrollo de estas acciones, que conlleven la conformación de procesos de gobernanza. Responder estas preguntas constituyó un reto que compagina los datos duros económicos con un análisis cualitativo basado en el marco analítico de la vulnerabilidad y los capitales de las comunidades.

La estrategia metodológica adoptada fue de carácter mixto e incluyó el análisis cuantitativo sobre el comportamiento del sector de la pesca y el turismo en el estado de Yucatán, así como un acercamiento cualitativo al caso de estudio mediante observación en campo en el Puerto de Progreso y entrevistas semiestructuradas. Estas fueron realizadas a actores y actrices clave de esta localidad, como pescadores, restauranteros, hoteleros, operadores de turismo, comerciantes, vendedores ambulantes y autoridades y funcionarios

del Ayuntamiento. Se realizaron 13 entrevistas de oportunidad durante el trabajo de campo desarrollado en mayo de 2022, que oscilaron entre los 20 y 40 minutos en promedio, y abordaron diferentes temáticas alrededor de los capitales de las comunidades, como se comenta con mayor detalle en la siguiente sección. Las conversaciones fueron grabadas y transcritas para facilitar su posterior codificación a través del *software* Atlas.ti (versión 9). Esta investigación también retoma los datos obtenidos de un proyecto previo a la pandemia que analizaba la vulnerabilidad de las zonas costeras ante amenazas relacionadas con el cambio climático.⁷ En tal sentido, se recuperaron otras entrevistas realizadas en Progreso, en noviembre de 2018, para identificar varias características de los capitales antes de la pandemia, lo cual se complementa con la revisión de otros documentos y las entrevistas más recientes.

El capítulo se estructura en cinco secciones que inician con este apartado introductorio. En la segunda sección se analiza el marco conceptual de esta investigación. En la tercera, se presenta un contexto socioeconómico de los sectores de pesca y turismo en Yucatán, basado en la obtención y el análisis de información de datos económicos. En la cuarta, se discuten los hallazgos empíricos a partir del análisis de las entrevistas, identificando las condiciones en que estaban los capitales de la comunidad de Progreso antes y después de la pandemia y las acciones que se han emprendido para fomentar su reactivación económica. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre las consecuencias que ha tenido el fenómeno de la pandemia para el municipio analizado y las estrategias y acciones que se han impulsado para hacerles frente.

1. Una aproximación a la vulnerabilidad social y los capitales de las comunidades

En principio, es preciso apuntar que “vulnerabilidad social” no es sinónimo de “pobreza”, aunque existe una relación causal entre ambos conceptos. Así, la pobreza es un concepto multidimensional, que se ha ampliado de la idea meramente económica asociada con la insuficiencia de ingresos. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) la estima desde tres perspectivas: a) la pobreza alimentaria, relativa a la

⁷ Expresamos nuestro reconocimiento al proyecto PAPIIT-UNAM IV100118 “Análisis integrado de sistemas socioambientales acoplados: desarrollo de capacidades para la evaluación de la vulnerabilidad costera”.

insuficiencia de ingresos necesarios para cubrir las necesidades de alimentación; b) la pobreza de capacidades, la cual indica que el ingreso de un hogar no alcanza a cubrir las necesidades de alimentación, vestido y calzado, y c) la pobreza de patrimonio, que además de las anteriores, involucra la falta de ingresos para cubrir los gastos de vivienda, salud, transporte público y educación (Jusidman 2009). Sin embargo, una perspectiva más amplia sobre la pobreza se vincula a indicadores como el IDH (Índice de Desarrollo Humano), el cual introdujo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde la década de 1990, inspirado en la noción de capacidades de Sen (1999) y Naussbaum (2002), para calcular el grado de desarrollo mediante tres componentes: a) esperanza de vida, b) años promedio de escolaridad y c) PIB per cápita.⁸ De lo anterior puede concluirse que la pobreza es susceptible de medirse a partir de uno o varios criterios y expresa una condición de insatisfacción de las necesidades básicas, rezago social, carencia de oportunidades y, por ende, una calidad de vida desfavorable.

Ahora bien, para algunos autores, la vulnerabilidad social expresa el riesgo de caer o incrementar la pobreza (Hench 2010), es decir que no se trata de una condición *per se*, sino de la posibilidad de resultar afectado ante una amenaza. En otras palabras, mediante el estudio de la vulnerabilidad social se busca prevenir la pobreza reduciendo los riesgos a los que son sometidos las comunidades humanas.⁹ En este contexto, el grado en que puede ser afectado un grupo social no solamente depende del riesgo al que es expuesto, sino también de la capacidad de respuesta con la que cuenta para protegerse, lo cual implica que el grado de vulnerabilidad depende de las características (o el contexto) de cada comunidad (Rodríguez 2001). Esto significa que las amenazas tienen un impacto diferencial (Blaikie *et al.* 1996), y en el escenario de la pandemia presupone que quienes desarrollaban actividades económicas que se restringieron por el confinamiento, y sin el respaldo del Estado o de una empresa, generaron una mayor vulnerabilidad. Tal es el caso de las comunidades rurales dedicadas a la pesca y al turismo en Yucatán.

⁸ Según el enfoque de capacidades, estas últimas son las posibilidades que tiene una persona o un colectivo de ser y hacer en función de aquello que considera valioso (Sahuí 2008) y van desde las capacidades básicas, como la de alimentación, hasta otras más complejas como la participación política y social. El enfoque retoma el concepto de agentes para indicar que las capacidades brindan agencia a las personas para participar en los procesos de cambio social de manera activa, buscando su libertad y bienestar como fin último del desarrollo.

⁹ Aunque en la literatura se hace la distinción entre personas, hogares y comunidades como diferentes unidades de análisis de la vulnerabilidad (Ramos 2019), en este capítulo tomaremos como unidad de análisis las comunidades para analizar el caso de la población costera de Progreso, Yucatán.

Otro marco desde el cual se ha estudiado la vulnerabilidad es el de los medios de vida que, al contrario de considerar las carencias sociales (pobreza), se centra en analizar lo que poseen las comunidades para sustentar su modo de vida, es decir, sus recursos, actividades, estrategias e interacciones (Scoones 1998). Para Chambers y Gordon (1992), los medios de vida se componen de las capacidades, los activos (recursos materiales y sociales) y las actividades necesarias para sostener un nivel de vida socialmente aceptable. Los activos se dividen en tres categorías: a) los que pueden ser consumidos (usados y agotados), b) los que pueden ser almacenados y conservados (nadie puede usarlos), y c) los que pueden invertirse para crear más recursos; estos últimos se conceptualizan como capitales (Flora *et al.* 2004, citado en Soares *et al.* 2012, 77). Este planteamiento deriva en la teoría de capitales, que permite analizar cómo son afectados los activos de una comunidad ante una amenaza como la pandemia y reconocer las estrategias o acciones impulsadas para movilizar estos capitales, que permiten generar capacidades adaptativas.

Por esta misma vía, en América Latina, desde la década de 1990, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) realizó la distinción de tres componentes clave en el análisis de la vulnerabilidad social: a) activos (o capitales), b) estrategia de uso de esos activos, y c) oportunidades que ofrece el entorno (Estado, mercado y sociedad civil) a los grupos sociales. Tales componentes oscilan desde un nivel micro, centrado en los recursos de los hogares, hasta un nivel macro, relativo a las oportunidades. Este enfoque teórico es conocido como AVEO (Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades) y permite conectar el aprovechamiento de los activos y capacidades con las oportunidades que brinda el entorno (Ramos 2019). A la estructura de oportunidades puede integrarse el conjunto de las acciones que emprenda el gobierno, tanto para la elaboración de políticas públicas como para generar espacios de diálogo, acuerdos y la colaboración de otros actores sociales en la resolución de asuntos de interés colectivo, que redunden en procesos de gobernanza. Por el contrario, el desamparo del Estado, es decir, su inacción frente a los problemas que enfrentan las poblaciones marginadas, se considera un detonante de mayor vulnerabilidad (Busso 2001). Esto significa que los procesos de gobernanza permitirían reducir la vulnerabilidad de una comunidad.

En este estudio se enfatizó en el enfoque de los capitales como base para analizar cuáles eran las condiciones en que se encontraban las comunidades costeras antes de la pandemia y cómo se vieron afectadas durante la crisis por COVID-19. Los capitales se entienden aquí como el conjunto de todos los recursos tangibles o intangibles que controla una comunidad, y su movilización

permite el aprovechamiento de las oportunidades para lograr o mantener el bienestar (Moser 1998). Además, los capitales son interdependientes, lo cual significa que la disminución de uno de ellos conlleva al deterioro de otros y viceversa; de igual forma, fortalecer alguno puede repercutir de manera favorable sobre los demás (Soares *et al.* 2014). Tales recursos incluyen los conocimientos, relaciones sociales y condiciones materiales que pueden sustentar los medios de vida de una comunidad. Sin embargo, cuando individuos o grupos se los apropian y los hacen privados o exclusivos, crean una distribución desigual y de injusticia social en su acceso. Por ello, este enfoque permite identificar la heterogeneidad de la estructura de cada grupo social y los determinantes de la desigualdad entre diferentes grupos sociales (Busso 2001).

Para fines del estudio de caso de Puerto Progreso, Yucatán, se analizaron los capitales más comunes en la literatura, que son los económicos, físicos y naturales (tangibles), así como los humanos y sociopolíticos (intangibles), los cuales se describen de manera breve a continuación.

Capital económico. Se refiere a los recursos con los cuales cuenta la comunidad para el desarrollo de sus actividades productivas y su convivencia cívica y social (Flora y Flora 2004). Para Scoones (1998), el capital económico constituye la base de los otros capitales, y aunque en la literatura generalmente se asocia con los recursos financieros, en esta investigación se conceptualiza de manera más amplia, e involucra los modos de organización de las actividades productivas y los bienes de producción con los que cuenta una población, incluyendo tecnologías, herramientas y equipos. Así, en el estudio de caso, el capital económico consideró las formas en que se organizan las actividades de pesca y turismo (cooperativas, sociedades de producción, empresas, trabajo independiente), los medios de producción y las rentas de gobierno destinadas a estos sectores.

Capital físico. Representa los recursos físicos y materiales necesarios para el desarrollo de las actividades de la comunidad. Integra la infraestructura básica provista por el Estado, o bien por la propia comunidad, como vías y carreteras, escuelas, centros de salud, medios de comunicación y estado de las viviendas. En el estudio de caso, el capital físico involucró la infraestructura existente para el desarrollo de las actividades de pesca y turismo y el acceso a la misma por parte de los pobladores dedicados a estas labores.

Capital natural. Se refiere a los elementos propios del ecosistema que habita la comunidad, como bosques, lagos, tierras, etcétera, necesarios para la producción de bienes y servicios y para el desarrollo de actividades sociales, educativas, religiosas o recreativas, entre otras. Se trata de un capital que resulta vulnerado por las actividades económicas cuando no se siguen principios sustentables en las formas de vida de la comunidad y su relación con la naturaleza. En el análisis del caso aquí presentado existe una relación estrecha entre el capital natural y las actividades de la pesca y el turismo, que involucró la identificación de los recursos más ocupados (animales marinos, manglares, reservas naturales, cuerpos de agua), el grado en que estos se han deteriorado o agotado, así como la consciencia sobre su protección y cuidado.

Capital humano. Involucra las capacidades y habilidades que les permiten a las personas generar estrategias, tomar decisiones y cumplir sus objetivos. Está constituido por la salud, la educación, las destrezas y los conocimientos de los individuos de una comunidad (Soares *et al.* 2014). En la investigación empírica se consideró la salud de los habitantes de Progreso, sus afectaciones y su atención durante la pandemia; el desarrollo de las actividades escolares y la reincorporación luego del regreso a la “nueva normalidad”, así como los conocimientos técnicos, empíricos y locales que tienen los habitantes para el desarrollo de las actividades de la pesca y el turismo.

Capital sociopolítico. Son las relaciones formales e informales entre los habitantes de la comunidad, que configuran redes de apoyo y otras formas de organización social, basadas en las instituciones formales (leyes, acuerdos, reglas escritas) e informales (creencias, pautas de comportamiento, normas sociales). Este capital involucra las relaciones de confianza, participación, intercambio y reciprocidad. Por tanto, en la investigación se identificaron tanto la pertenencia a cooperativas, asociaciones y sociedades (vínculos formales) como la afiliación a grupos vecinales e iglesias, así como a grupos de amigos (vínculos informales). También se consideraron las relaciones entre comunidad y gobierno y el involucramiento de los habitantes en los asuntos colectivos, que catalizan procesos de gobernanza. En la literatura se afirma que el capital sociopolítico es uno de los más importantes, dado que es el más vinculado con los procesos de adaptación ante las amenazas reales y, por tanto, puede detonar la movilización de otros capitales.

2. Pesca y turismo en Yucatán: sectores económicos vulnerables

Yucatán es un estado mexicano acreditado por sus vastas zonas arqueológicas que se edificaron con la cultura maya, su gastronomía (patrimonio cultural del mundo) y su identidad cultural. Es un territorio cuya extensión es de 39 524 km², equivalentes a 2.0% del territorio nacional, con más de 2.3 millones de habitantes (1.8% del total de habitantes en México). Yucatán contribuye con 1.6% del PIB del país y sus actividades económicas están concentradas principalmente en Mérida, su capital (INEGI 2020). Una extensión de 340 km de litorales (3.1% del total del litoral nacional) lo convierte en un estado propicio para desarrollar actividades económicas vinculadas con las costas; en el sector primario, con la pesca, y en el terciario, con los servicios turísticos.

Sin embargo, es de señalar que, en términos generales, durante 2020, 38.2% de los habitantes de Yucatán se encontraban en situación de pobreza moderada, y 11.3%, en situación de pobreza extrema (Coneval 2021a), lo que representó una parte importante de la población yucateca. De hecho, el porcentaje que está en situación de pobreza se incrementó de 44% en 2018 a 49.5% en 2020, la pobreza extrema creció de 6.5 a 11.3%, mientras que el porcentaje de población vulnerable por ingreso aumentó de 7.3 a 9.1% en el mismo periodo. Sin embargo, uno de los rubros que presenta una recuperación es el que se refiere a la población vulnerable por carencias sociales, la cual disminuyó de 26.9 a 22.1%. Con todo, es de resaltar que el porcentaje de la población no pobre y no vulnerable disminuyó de 21.7 a 19.3%, lo cual es un indicador de que el panorama en general no es favorable para la entidad (Coneval 2021a).

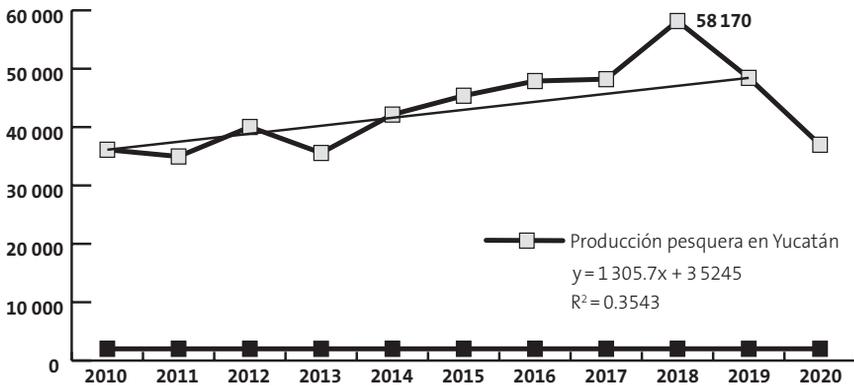
En esta sección se presenta un panorama socioeconómico del estado de Yucatán, primero del sector pesquero, y posteriormente del sector turístico.

2.1 Sector pesquero

La zona costera de Yucatán colinda al norte con el golfo de México e integra 16 comunidades pesqueras, de las cuales, 8 se ubican como principales puertos de descarga de capturas y concentración de productos pesqueros: 1) Celestún, 2) Sisal, 3) Progreso, 4) Telchac Puerto, 5) Dzilam de Bravo, 6) San Felipe, 7) Río Lagartos y 8) El Cuyo. Según datos del anuario estadístico sobre acuicultura y pesca de la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Conapesca), el estado se ubica en el lugar número 9 por su volumen de captura, y en el número 5 por

su valor. En 2018 se registraron en la entidad los volúmenes de captura más altos de la década de 2010 a 2020 (Gráfica 1), con una producción de 58 169.65 toneladas en peso vivo que contribuyeron con 2 402 116 pesos (2.69% de la producción nacional). Asimismo, el sector acuícola y pesquero albergó, en ese mismo año, 1 024 establecimientos comerciales dedicados a dicha actividad, y 12 382 personas fueron ocupadas en estas labores (Inegi 2019).

Gráfica 1. Serie histórica de la producción pesquera, Yucatán (2010-2020).



2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
*36 120	34 965	40 018	35 570	42 144	45 374	47 891	48 213	58 170	48 432	36 974

*Peso vivo en toneladas.

Fuente: ORGA, con base en Conapesca y Causa Natura.

En 2018, el Puerto de Progreso captó más de 50% de la producción estatal; tras él, Celestún, con 14%, y Dzilam Bravo, con 11%. El pulpo y el mero son descargados en todos los puertos, no obstante, los volúmenes de pulpo (63.54%) superan los del mero (9.82%) (Tabla 1). La relevancia del pulpo se basa en el volumen de captura nacional; la especie se encuentra posicionada en el lugar 9, sin embargo, por su valor está en la posición 4 de la producción pesquera en México. La tasa media de crecimiento en los últimos 10 años es de 5.6%. En las exportaciones obtiene el lugar número 8 en especies pesqueras, e Italia, Estados Unidos y China son los principales destinos.

Tabla 1. Producción pesquera en Yucatán, 2018.

Especie ¹ (Nombres comunes)	Peso vivo (toneladas)	Porcentaje respecto al total de la producción	Valor de la producción (miles de pesos)**	Porcentaje respecto al valor total de la producción
Total	58 169.65		2 402 116.00	
Pulpo	36 965.09	63.54%	1 718 820.00	71.55%
Mero	5 714.85	9.82%	214 156.00	8.91%
Rubia y villajaiba	2 877.22	4.94%	73 852.00	3.07%
Rubio	1 655.35	2.84%	20 522.00	0.85%
Pepino de mar	1 196.57	2.05%	47 852.00	1.99%
Langosta	597.66	1.02%	121 142.00	5.04%
Otros	9 162.91	15.75%	205 772.00	8.56%

¹Seis principales especies capturadas en el estado de Yucatán. La variable “otros” incluye 32 especies.

**Valor de la producción a precios corrientes de 2018.

Fuente: ORGA, con base en Campo Mexicano.

El estado de Yucatán es históricamente el principal productor de pulpo del país (Tabla 2), pues sus niveles de captura representan más de 66% de la producción nacional (Conapesca 2022), considerado el principal recurso natural generador de ingresos para la costa yucateca, los cuales son particularmente importantes para los pescadores, por lo que “la pulpeada” (temporada que inicia en agosto y culmina a mediados de diciembre) es la principal actividad económica de la costa. Grupos de pobladores de diferentes estados (Campeche, Tabasco y Quintana Roo) se emplean como pescadores en esos meses para obtener un ingreso que para ellos es esencial en la economía familiar.

El sector empresarial pesquero, las cooperativas y los pescadores resaltan la importancia de que las autoridades lleven a cabo acciones regulatorias que permitan continuar teniendo pesquerías sustentables en los puertos mediante el ordenamiento pesquero, la imposición y la protección de especies en veda, así como el respeto a las tallas y medidas mínimas de captura (Keb 2021). Conforme con los datos obtenidos de Conapesca, la tendencia de los volúmenes de captura desde 2010 ha crecido en 1 305.7 toneladas en promedio cada año, como muestra el modelo de regresión lineal asociado a la serie de tiempo $y = 1\,305.7x + 35\,245$. Asimismo, la actividad industrial preponderante

en la costa es la preparación y el envasado de pescados y mariscos, la cual genera 39% del valor total del sector secundario y 10% del empleo.

Tabla 2. Serie histórica de la producción de pulpo en México (peso vivo en toneladas).

Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total	23 167	27 541	30 958	24 897	35 637	38 010	38 885	38 805	56 754	37 833
Yucatán	16 108	19 196	19 280	14 719	24 974	24 780	27 035	25 122	36 965	25 070
Campeche	5 718	6 309	9 850	8 337	8 434	10 721	9 460	9 494	14 934	10 083
B. C. Sur	450	545	551	391	391	740	819	1 469	1 684	1 089
Jalisco	206	224	219	612	612	259	322	569	510	482
Sonora	110	154	157	106	106	185	275	360	613	298
Guerrero	121	94	131	202	202	311	280	591	499	294
Quintana Roo	86	646	308	41	41	630	199	231	576	205
Baja California	208	168	179	155	155	61	104	190	206	151
Oaxaca	76	45	135	164	164	157	88	165	178	62
Otras	83	159	149	120	120	165	304	614	589	100

Fuente: ORGA, con base en *Campo Mexicano*.

Por otra parte, este crecimiento en la captura debería completarse y perfeccionarse con estudios que proporcionen información sobre la biomasa y la capacidad de reproducción de la especie, y evitar que se sigan extrayendo ejemplares que no alcanzan la edad de reproducción. Asimismo, es necesario determinar con mayor precisión los niveles de captura sustentables, conside-

rar las temporadas de veda, mitigar la contaminación de los mantos acuíferos, invertir en capacitación para concientizar sobre los beneficios de la pesca sustentable a las nuevas generaciones, generar tecnología de punta para favorecer energías limpias alrededor de la costa y establecer estrategias de organización social para la sustentabilidad de la costa.

Sin embargo, los datos del portal Pescando Datos, de Causa Natura,¹⁰ indican que “para impulsar y desarrollar al sector del presupuesto del Ramo 8 (agricultura, ganadería pesca y desarrollo rural), cerca del 5% se destina al sector pesquero y acuícola. Este porcentaje lo ejercen Conapesca (82%) e Inapesca (18%)”. Los conceptos en los que se gasta esta partida son los siguientes: 1) Transferencias, asignaciones, subsidios; 2) Servicios personales; 3) Servicios generales; 4) Materiales y suministros; 5) Inversión pública, y 6) Bienes muebles, inmuebles e intangibles. En 2015 se asignaron a la acuicultura y la pesca 4 366 millones de pesos; en el concepto de transferencias, asignaciones y subsidios se gastaba 60.5% del presupuesto, mientras que en la inversión pública, 8.4%.

En México, desde 2018, existe una política de reducción del presupuesto público para priorizar la reasignación de los recursos a megaproyectos, así como a apoyos a programas de bienestar social a cargo del gobierno federal. Esta reasignación ha mermado la partida de ingresos en los 32 estados de la República. Particularmente, en 2018, en el sector pesquero la participación bajó a 3 517 millones de pesos, y para 2020 se redujo a casi una cuarta parte, comparado con 2015 cuando solo se asignaron 1 159 millones de pesos. Como se observa en la Gráfica 1, existe una reducción en la producción y el volumen de captura en 2019 y 2020. De continuar así, pueden generarse serias repercusiones en la actividad pesquera y el ingreso de la población.

2.2 Sector turístico

Las medidas tomadas por los gobiernos para reducir la propagación de COVID-19, como el cierre de fronteras, el confinamiento social y las restricciones a la movilidad nacional e internacional, resultaron en graves consecuencias para la actividad turística. Por ejemplo, se previó una pérdida estimada en el PIB global por encima de 2 billones dólares y el riesgo de perder entre 100 y 120 millones de empleos directos, muchos de ellos concentrados en pequeñas

¹⁰ El portal Pescando datos <<https://pescandodatos.causanatura.org/>> transparente, analiza y difunde información oficial de las políticas pesqueras en México. Fue ganador del premio al primer lugar en innovación en transparencia, 2020.

y medianas empresas (ONU 2020b). Indiscutiblemente, el año 2020 marca un punto crítico en lo que a la actividad turística se refiere, como se muestra en la Tabla 3, comparativamente con los cinco años anteriores, en los que se puede observar una dinámica de crecimiento sostenido año tras año y que alcanza su máximo histórico en 2019, año en el cual los principales indicadores que cuantifican esta actividad se desaceleraron a consecuencia de los efectos de la pandemia y las restricciones a la movilidad turística mundial, que son evidenciados con tasas de crecimiento negativas sin excepción.

Algunos de los impactos socioeconómicos de la pandemia de COVID-19 en el turismo durante 2020 en México fueron la pérdida de 500 000 millones de pesos y un millón de empleos en riesgo; en Yucatán se estimaron pérdidas económicas por un monto acumulado de 379.6 millones de pesos y se despidieron a cuando menos 1 702 empleados de este sector.

Tabla 3. Principales indicadores de la actividad turística en Yucatán (2015-2022).

	Año	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Ocupación hotelera	55.70%	56.90%	57.50%	55.00%	55.50%	20%	33.30%	48.70%
	Tasa de crecimiento	3.70%	1.20%	0.60%	-2.50%	5%	-35.50%	13.30%	--
2	Llegada de turistas con pernocta	1 448 951	1 455 957	1 652 653	1 786 000	2 045 123	782 720	1 361 957	797 113
	Tasa de crecimiento	1.60%	0.50%	13.50%	8.10%	14.50%	-61.70%	74%	--
3	Arribo de cruceros (barcos)	116	114	136	148	146	44	22	41
	Tasa de crecimiento	10.00%	-1.70%	19.30%	8.80%	-1.40%	-69.90%	-55%	--
4	Arribo de cruceros (pasajeros)	318 234	346 968	413 182	443 233	470 418	116 162	51 024	72 675
	Tasa de crecimiento	12.20%	9.00%	19.10%	7.30%	6.10%	-75.30%	56.10%	--
5	Afluencia a zonas arqueológicas y ecológicas	3 087 045	3 129 268	3 532 279	3 839 75	3 645 893	1 153 963	2 113 369	1 190 632

	Tasa de crecimiento	19.10%	1.40%	9.00%	8.70%	-5.00%	-68.30%	83.10%	--
6	*Movimiento de pasajeros vía aérea	1 663 616	1 944 782	2 148 484	2 451 616	2 790 649	1 297 308	2 079 503	1 103 716
	Tasa de crecimiento	15.80%	16.90%	10.50%	14.10%	13.80%	-53.50%	60.30%	--
7	**Ingreso hotelero mensual	890.00	1 087.40	1 315.80	1 539.30	1 839.80	799.6	1 508.70	862.2
	Tasa de crecimiento	--	22.20%	21.00%	17%	19.50%	-56.50%	88.70%	--

**Se refiere al número de personas, y abarca llegadas y salidas.*

Millones de pesos.

Fuente: elaboración propia con datos de Sefotur (2022).

Previo a la pandemia, en 2019, llegaron al estado de Yucatán 2.8 millones de personas por aire y más de 400 000 en cruceros, lo que generó una derrama económica estimada de 8 264.9 millones de pesos. La costa yucateca se distinguía por ser uno de los destinos recién descubiertos para el turismo internacional; sin embargo, el desarrollo de este se ha vinculado principalmente a los visitantes locales, mayormente de la ciudad de Mérida y otros centros conurbados cercanos. Destacan cinco actividades turísticas en el litoral yucateco (García de Fuentes y Xool 2012):

1. El turismo local de sol y playa, con una expresión temporal precisa (los meses de julio y agosto, así como Semana Santa). Este, a su vez, se subdivide en tres modalidades: de segunda residencia, de pasadía y de estancias cortas en hotel.
2. Turismo internacional de segunda residencia que empieza a ocupar el litoral en invierno o de manera permanente.
3. Turismo nacional e internacional que llega a Mérida con el propósito de visitar los atractivos culturales de Yucatán, y que empieza a ser atraído por los recursos naturales de la costa.
4. Turismo nacional e internacional que llega vía Cancún y la Riviera Maya.
5. Turismo de cruceros que llega al Puerto de Progreso.

3. La vulnerabilidad de la pesca y el turismo en el Puerto de Progreso ante la pandemia

El municipio de Progreso se encuentra en la costa norte del estado de Yucatán, a 36 km de la ciudad de Mérida, y congrega las localidades costeras de Progreso de Castro (más conocido como Puerto de Progreso), Chicxulub Puerto, Campestre Flamboyanes, Chelem, Chuburná y San Ignacio (Mapa 1). En 2020, la población costera del estado de Yucatán se estimó en 68 285 habitantes y la del municipio de Progreso fue de 53 958 personas, lo cual lo constituye en la ciudad con mayor población de la costa yucateca. Es de notar que Chicxulub, Chelem y Chuburná fueron las localidades que registraron más incremento de la población en la última década, aunque la mayor cantidad de habitantes se ubican en el Puerto de Progreso, con 41 964 en 2020 (Inegi 2020). Por tanto, en esta localidad centramos el análisis que se presenta a continuación.

Mapa 1. Municipio de Progreso, Yucatán.



Fuente: Flores y Yannick (2019).

Con base en la información empírica obtenida durante el trabajo de campo, en esta sección se presentan las características de los capitales del Puerto de Progreso antes de la pandemia. Posteriormente, se analizan los impactos y también las movilizaciones de estos capitales tras el paso de la pandemia de

COVID-19.¹¹ Para finalizar, se discuten las principales acciones de reactivación económica de la pesca y el turismo que se han emprendido por parte del gobierno, o bien de la comunidad, como factores que expresan las capacidades adaptativas para enfrentar la vulnerabilidad social, así como la estructura de oportunidades configurada para tal fin.

3.1 Los capitales del Puerto de Progreso antes de la pandemia

Enseguida se describen brevemente los capitales tangibles (económico, físico y natural) de la comunidad progresa antes de la llegada de la pandemia y luego se analizan los capitales intangibles (humano y sociopolítico).

3.1.1 Capital económico

Entre las actividades económicas del Puerto de Progreso destacan, en primer lugar, la pesca, catalogada como la actividad más rentable, además de que es la que cuenta con mayor apoyo gubernamental en forma de apoyos económicos y programas de fomento. El trabajo es atractivo en la temporada de pesca de pulpo y menos rentable en los tiempos de veda, e involucra actividades derivadas de este sector, como el empleo en congeladoras. En segundo lugar está el turismo, creciente en los últimos años, con el desembarco de pasajeros de cruceros. Esta rama alberga otras actividades económicas como el comercio al por menor (venta de bienes y servicios) y los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas (Inegi 2019). El turismo es más dinámico en fines de semana y temporadas altas. Otra actividad en auge es la albañilería, desarrollada de manera alternativa especialmente por los pescadores en época de veda (Entrevista 9, 2022).

Respecto a la pesca, Monroy-García *et al.* (2019) afirman que esta es una de las ocupaciones más peligrosas y con mayores riesgos económicos del mundo, pues cada año se reportan más muertes y accidentes que en cualquier otra ocupación. En casos como el de Yucatán, estos riesgos son mayores porque los pescadores ribereños pocas veces tienen equipo de salvamento, y muchos no tienen acceso a previsiones meteorológicas oportunas ni a comunicaciones eficaces. Adicionalmente, se trata de un sector con poca o nula cultura del ahorro, lo cual significa que, en las temporadas de pesca, las personas dedicadas a esta actividad logran solvencia, pero durante las vedas esta

¹¹ El detalle de las entrevistas citadas puede consultarse al final del capítulo.

situación se revierte, lo que limita su subsistencia a los apoyos que brinda el gobierno en estos periodos (Entrevista 7, 2022).

En cuanto a la organización productiva de la pesca, puede representarse por las sociedades cooperativas de producción pesquera (SSCP), las sociedades de solidaridad social (SSS) y las sociedades rurales (SR); y cada sociedad se dedica a un rubro (langosta, peces de escama, etcétera). El sector privado está representado por los permisionarios (industriales), que se dedican a la extracción, el procesamiento, el empaquetado y la comercialización de los recursos, y son los dueños de un gran número de plantas congeladoras y de procesamiento (Monroy-García *et al.* 2019). Esta estructura revela las grandes disparidades que existen en el sector pesquero en el acceso al capital económico y, por ende, la desigualdad entre los dueños del capital y los trabajadores, muchos de los cuales son pescadores libres (o pescadores ribereños) que, al no estar vinculados a cooperativas o empresas, se resguardan en refugios pesqueros del Ayuntamiento (Entrevista 7, 2022). Respecto al turismo, también existen cooperativas y algunas agremiaciones de artesanos que adquieren permisos, por ejemplo, para uso de playas (Entrevista 8, 2022). Además, hay presencia de empresas privadas, como agencias de viajes, hoteles y restaurantes, entre otras.

3.1.2 Capital físico

En la infraestructura para el desarrollo de la pesca y el turismo de Progreso se destaca el puerto de altura, una instalación marítima consistente en un viaducto que se interna en el mar 6.5 km, para ganar profundidad y permitir el atracado de naves hasta de un calado de 34 pies según la Dirección General Adjunta de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología (Digaohm). Esta construcción se ha consolidado como un centro estratégico para la logística de exportadores e importadores de mercancía marítima y como un punto principal de acceso de combustible en la Península de Yucatán (Digaohm s. f.), lo cual destaca al puerto como aquel con la mejor infraestructura a nivel estatal y con gran seguridad, ya que cuenta con cámaras de vigilancia (Entrevista 15, 2022).

El puerto de altura también es importante para la actividad turística, puesto que es el punto de arribo de cruceros, así como el malecón, con una estructura de 1 km, que alberga otro tipo de instalaciones como bares, restaurantes y tiendas de comercio al por menor, oportunas para el desarrollo del turismo. Alrededor del malecón también se alojan algunas embarcaciones para servicios turísticos (lanchas, barcos, cruceros), así como agencias de via-

jes y puestos de oferta de recorridos turísticos. Según información de campo, la infraestructura de playa tiene capacidad para recibir a más de 7 000 personas en el arribo de cruceros (Entrevista 15, 2022). En el sector pesquero, la infraestructura involucra también el puerto de abrigo, los refugios pesqueros, las congeladoras de pescado y las embarcaciones pertenecientes a cooperativas y empresas privadas.

En materia de salud, el Puerto de Progreso cuenta con infraestructura que proporciona atención de primer y tercer nivel, pero no siempre se dispone de cámaras hiperbáricas, necesarias para el tratamiento de los pescadores que sufren descompresión, quienes deben ser trasladados a clínicas privadas de Mérida (Monroy-García *et al.* 2019).

En las entrevistas realizadas previas a la pandemia se encontró que, para los progresesños, la infraestructura del puerto que se considera adecuada incluye escuelas, hospitales, centros de salud y carreteras; en tanto que hay otra con deficiencias, como redes telefónicas, alumbrado público, señalamientos, basureros, servicios de electricidad y agua (que fallan sobre todo en el periodo vacacional), transporte público (considerado inseguro), refugios, alarmas, movilidad (en caso de evacuación ante desastres naturales) y falta de drenaje (Entrevista 3, 2018). Finalmente, es de señalar que las viviendas de los pescadores son humildes e incluso algunas son casas de cartón, que se encuentran en alta vulnerabilidad, sobre todo ante desastres naturales (Notas de campo, 2022).

3.1.3 Capital natural

El capital natural, que hace referencia a los ecosistemas y su biodiversidad, fue referido por los informantes de esta investigación como parte esencial de las actividades económicas y no económicas que realizan los progresesños; sin embargo, a su vez existe un riesgo latente debido a su deterioro y agotamiento, por ejemplo, cuando no se respetan las temporadas de pesca, que son de dos meses para el mero y siete meses y medio para el pulpo, por lo que el reto es mantener las vedas, considerando que la pesca comercial excesiva puede agotar los productos pesqueros, y a futuro hacer inviable el desarrollo de este sector (Entrevista 7, 2022). Según autoridades del gobierno local, en el puerto se encuentran diferentes áreas naturales que se utilizan para prestar diferentes servicios, tanto económicos como deportivos y recreativos, y solamente se cuenta con el área natural protegida (ANP) Arrecife Alacranes, donde no se practican la pesca ni el turismo para no poner en riesgo la sostenibilidad del ecosistema (Entrevista 7, 2022).

En las entrevistas previas a la pandemia, se aludió a la importancia que adquieren los servicios ecoturísticos, y se reconocen los manglares, playas, ojos de agua y ciénagas como sustanciales en la provisión de los medios de vida de quienes trabajan en estas actividades (Entrevistas 2 y 3, 2018). Así, un operador de una agencia de viajes destacó El Corchito, una reserva ecológica destinada al recorrido a turistas, como un lugar clave en los servicios ofrecidos a los viajeros de cruceros (Entrevista 5, 2022). Por ello, su preservación es fundamental para que este trabajo siga subsistiendo (Entrevista 2, 2018). Para otros entrevistados, como los comerciantes de artesanías, la naturaleza provee los insumos esenciales para el desarrollo de los productos que ofrecen (conchas, caracoles, cocos, etcétera) (Entrevista 8, 2022).

3.1.4 Capital humano

Este capital involucra la salud, la educación y los conocimientos de los miembros de la comunidad. En cuanto a la salud, se destaca que, en general, los pescadores no cuentan con seguridad social, pues de manera frecuente las empresas solo ofrecen prestaciones a los trabajadores dedicados al congelamiento y procesamiento (Entrevista 7, 2022). Lo mismo sucede con muchos de los habitantes dedicados al ambulante, a los servicios ecoturísticos y restaurantes, que trabajan de manera independiente o sin un contrato formal (Entrevistas 6 y 7, 2022). Por tanto, estas personas y sus familias deben acudir a los servicios de salud privados en caso de enfermedad. En el caso de los pescadores, solo cuentan con el Seguro en el Mar, un apoyo que se brinda a la familia de un pescador que fallezca en altamar, siempre y cuando haya estado inscrito en el padrón de pescadores (Entrevista 7, 2022).

Respecto a la educación, se denota que, en general, los municipios costeros de Yucatán apenas cuentan con servicios educativos a nivel primaria y secundaria. El bachillerato se imparte en Celestún, Sisal, Progreso, El Cuyo y Río Lagartos, y en Progreso solo hay una institución de educación superior (Entrevista 2, 2018). Según Gutiérrez-Pérez (2014), en la Península de Yucatán, 67% de los pescadores se inicia en la actividad a los 12 años en promedio, lo cual implica que tradicionalmente tengan un nivel bajo de escolaridad, ya que desde edades tempranas abandonan la educación. Sin embargo, para un profesor de preparatoria, este hecho ha cambiado en los últimos años, pues se ha logrado que una porción importante de los jóvenes bachilleres se inscriba en la universidad (Entrevista 2, 2018).

Una característica importante del arraigo a la pesca es el proceso de transmisión de conocimientos. Así, cuando la práctica pesquera se inicia en la adolescencia, el padre es el principal transmisor de conocimientos, seguido por los tíos, mientras que los pescadores que iniciaron esta actividad siendo mayores de edad aprendieron por medio de amigos o conocidos (Gutiérrez-Pérez 2014). Otros estudios señalan que los pescadores alcanzan, a lo largo de los años, un conocimiento empírico significativo acerca del ambiente, que constituye un indicador valioso de capital humano de la comunidad e involucra saberes sobre las condiciones oceanográficas y meteorológicas, el funcionamiento de las artes y los métodos de pesca (especialmente artesanal) y el uso de recursos a los que se tiene acceso (Monroy-García *et al.* 2019). En esta investigación también se identificaron otros conocimientos empíricos que se transmiten entre los miembros de la familia, por ejemplo, para la elaboración de artesanías (Entrevista 8, 2022).

3.1.5 Capital sociopolítico

Este capital involucra las formas de interacción social, que pueden ser formales e informales. En cuanto a las redes formales, se identifica la asociación o pertenencia de los pobladores a cooperativas de pesca, turismo/ecoturismo, albañilería y recolección de basura, así como al comité contra emergencias naturales (Entrevista 1, 2018). En un testimonio se señaló que “se ha privilegiado a ciertas asociaciones civiles, cooperativas, vecinos de la comunidad, para que creen sus propias empresas de turismo” (Entrevista 16, 2022). Respecto a las instituciones informales, se mencionaron redes de apoyo entre estudiantes de preparatoria, que participan colectivamente en actividades comunitarias, como la limpieza de playas (Entrevista 2, 2018). También generan un capital social importante las iglesias cristianas que participan en estas actividades (Entrevista 10, 2022). Se identificaron, además, acciones colectivas en torno a la salud por parte de la Iglesia católica y de grupos vecinales, que recaudan dinero en favor de enfermos de cáncer, o de quienes sufren accidentes, mediante rifas, kermeses y ventas (Entrevistas 12 y 16, 2022).

En cuanto a los trabajadores de la pesca, aunque se aprecia poca cohesión entre ellos, hay señales de una relación comunitaria en la cual todos los del puerto “se conocen” y muestran cierto recelo frente a los pescadores inmigrantes de estados como Campeche, Veracruz, Tabasco, o de la frontera, que llegan a Progreso en búsqueda de trabajo, ya que, en su percepción, entran a “competir” con los pescadores locales, o bien con vendedores ambulantes

(Entrevistas 8 y 9, 2022). Sin embargo, los inmigrantes extranjeros (en su mayoría canadienses y estadounidenses) son percibidos de manera positiva (por ejemplo, por cuidar las playas o generar empleos) (Entrevistas 1 y 2, 2018; 10, 13 y 15, 2022). Un último aspecto a señalar es la escasa participación femenina en la actividad pesquera, ya que solo se registran entre 30 y 40 mujeres en el padrón de pescadores. Algunas se dedican a filetear y empaquetar el producto (Entrevista 7, 2022), y otras, a pescar y cocinar para la tripulación; se encontró que hacia ellas se alude mucho respeto por parte de los pescadores del género masculino (Notas de campo, 2022).

3.2 Los capitales del Puerto de Progreso tras la pandemia

En esta sección se analiza cómo han resultado afectados los capitales del Puerto de Progreso, considerando que a la fecha de cierre de este trabajo ya se había normalizado la mayor parte de las actividades suspendidas durante la pandemia.

3.2.1 Capital económico

Según los relatos compartidos en la investigación empírica, la actividad pesquera no paró durante la pandemia, incluyendo la pesca de pulpo, la escama y el mero, que solo se detuvo durante la temporada de veda (Entrevistas 9 y 10, 2022). Sin embargo, funcionarios del Ayuntamiento afirmaron que los pescadores “no podían zarpar lejos, pero tenían permiso de navegación acá cerca”, y se estableció un límite de peso de la captura, permitiendo el acceso a los productos marinos para consumo (Entrevista 10, 2022). Un pescador expresó su preocupación de que en el sector hay mucho desempleo, ya que la producción es baja y cada vez decae más (Entrevista 9, 2022). Así, durante 2019 y 2020, la “pulpeada” fue muy mala, tanto por la escasa producción como por el bajo precio, lo cual implicó que los pescadores se vieran muy afectados (Entrevista 9, 2022). Otro factor que impactó al sector es que muchos dueños de las embarcaciones redujeron sus salidas por falta de mantenimiento de los barcos, por el alto costo del combustible o porque en la pandemia las tripulaciones se contagiaban en altamar y tenían que regresar de manera abrupta, lo cual generó que en algunos viajes “hubiera más pérdidas que ganancias” (Entrevista 7, 2022), lo que conllevó que algunos pescadores no pudieran trabajar durante varios meses (Entrevista 10, 2022).

Se observa así que esta actividad está en crisis, no solo a causa de la pandemia, sino por el agotamiento de recursos pesqueros, por lo que algunos consideran que está en declive y que el turismo se consolidará como el sector más importante del puerto (Entrevista 15, 2022). Este panorama no es muy alentador para algunos actores, quienes apuntaron que si la pesca “desapareciera, sería terrible y catastrófico para la población” (Entrevista 10, 2022). Sin embargo, en 2021, la producción y el precio en la pesquería de Progreso se incrementó, por lo cual muchos pescadores esperaban recuperarse económicamente en la “pulpeada”, a iniciar en agosto de 2022 (Notas de campo, 2022). Es de señalar que el sector del turismo, al estar organizado también en cooperativas, ya tiene cubierta la mayoría de zonas, por lo que para los pescadores son pocas las posibilidades de acceder a un trabajo en este ramo (Entrevista 9, 2022). Por ello, cuando hay desempleo en la pesca, en muchos casos quedan limitados a los apoyos económicos que brinda el gobierno durante las vedas (Entrevistas 10 y 16, 2022). Sin embargo, un pescador señaló que la permanencia en el padrón de pescadores no está regulada y que, cuando los sacan, ya no pueden volver a entrar, con lo que quedan descubiertos de estos programas de gobierno (Entrevista 9, 2022).

Durante la pandemia, los grupos sociales más vulnerables, especialmente los dedicados a la pesca, recibieron como apoyo despensas del gobierno federal, distribuidas por el Ayuntamiento, aproximadamente durante seis meses (Entrevista 10, 2022). Con todo, estas ayudas no se extendieron al sector del turismo, pues según los testimonios brindados, ni los operadores turísticos, ni los pequeños empresarios de este ramo tuvieron apoyo por parte del gobierno durante esta época, solo por parte de su empleador (Entrevistas 4, 10 y 11, 2022). Es de señalar que el turismo y las actividades vinculadas (ecoturismo, venta de alimentos en restaurantes, ambulante, comercio, entre otras) fue uno de los sectores más afectados del puerto debido al cierre de playas, hoteles, restaurantes, bares y centros nocturnos (Entrevista 15, 2022).

Como se anotó, el turismo había sido un ramo próspero y en crecimiento antes de la pandemia, y en Progreso estaba respaldado por algunos programas de gobierno, como la ampliación del malecón. Sin embargo, la paralización de todas las actividades relacionadas impactó con una crisis de la cual, hacia mediados de 2022, no había logrado reponerse la población. Así, eventos como el Carnaval de Progreso, que dejan una importante derrama económica al gobierno local y a la comunidad, tuvieron que suspenderse en esta época (Entrevista 7, 2022). Los restaurantes estuvieron cerrados tres meses y posteriormente se abrieron para ventas a domicilio (Entrevista 6, 2022).

Las playas se reabrieron en mayo de 2021, es decir, estuvieron cerradas más de un año (Entrevista 10, 2022). Los negocios de venta de artesanías estuvieron cerrados por casi dos años (Entrevista 8, 2022). Hasta agosto de 2021 se reactivó el arribo de cruceros y se reabrieron hoteles en 50% (Entrevista 15, 2022). Pese a ello, la reactivación más significativa de las actividades de turismo se dio desde noviembre de 2021 (Entrevistas 6 y 15, 2022).

Por lo anterior, muchos prestadores de servicios turísticos perdieron el empleo durante el cierre de playas y establecimientos. Para un operador de una agencia de viajes, hubo “muchos compañeros que de pronto empezaron a hacer cosas que nunca se imaginaron” (Entrevista 5, 2022). Algunas de las nuevas labores incluyeron trabajos en agencias consignatarias, cobranzas, *call center*, ventas en línea, como repartidores o vendiendo comida a domicilio (Entrevistas 4, 10, 13 y 14, 2022). Incluso, un empresario señaló que sus empleados consiguieron mejores trabajos, por lo que no retornaron a la agencia de viajes (Entrevista 4, 2022). En términos generales, hacia mediados de 2022 aún no se había logrado una reactivación plena del turismo en el puerto. Por ejemplo, el arribo de los cruceros, una de las actividades que deja mayor derrama económica, no se ha recuperado, ya que solo un bajo porcentaje de los pasajeros desembarcan en Progreso (aproximadamente 20 a 30%), y hay menor frecuencia en la llegada de estas embarcaciones, por lo que es el turismo nacional el que da un respiro a este ramo de la economía (Entrevistas 4, 5, 10 y 15, 2022).

3.2.2 Capital físico

Durante 2020, en las épocas más críticas de la pandemia, la Península de Yucatán también fue impactada por varias tormentas tropicales e inundaciones. En Progreso, este fenómeno fragilizó la infraestructura de la comunidad. Según las autoridades del gobierno, hubo “gente que perdió parte de sus viviendas, igual todas las calles quedaron inundadas, no podías transitar, había más baches que calles” (Entrevista 7, 2022). Sin embargo, a la par, se han impulsado diversas acciones para fortalecer el capital físico de esta comunidad. La ampliación del malecón que se desarrollaba con apoyo de los gobiernos federal y estatal previo a la pandemia siguió su curso. El Ayuntamiento también ha agilizado labores de mantenimiento y pavimentación de calles (Entrevistas 7 y 15, 2022). Otras obras públicas son la creación de campos deportivos en diferentes comisarías, un *skate park* (área de patinaje) y un gimnasio al aire libre (Entrevista 7, 2022). También hay nuevos proyectos

para fomentar el turismo, como la Pig Beach o Playa de Cerditos; el nuevo Sendero Jurásico, ubicado en Chicxulub Puerto (ambos con inversión mixta del Ayuntamiento y del sector privado), y el Museo de Ciencias del Cráter, financiado por los gobiernos federal y estatal (Entrevistas 7 y 15, 2022). Además, actualmente se construye un astillero con una inversión de 150 millones de dólares de la empresa italiana Fincatieri, uno de los grupos de construcción naval más grande del mundo. Para terminar, está la remodelación del puerto de abrigo, que es más funcional para mejorar la seguridad pública en la zona, pero no necesariamente contribuye a fortalecer la actividad pesquera (Entrevista 9, 2022).

Aunque tales obras benefician especialmente al turismo, se aprecia una buena percepción de estas por parte de diferentes actores de la comunidad (Entrevistas 11 y 12, 2022). Otros aspectos señalados como positivos son la percepción de seguridad por la vigilancia de policía y la mejoría en el servicio de recolección de basura (Entrevista 15, 2022). Por el contrario, algunos entrevistados expresaron inconformidad, pues pareciera que las inversiones se realizan más con capitales privados que públicos y porque estas construcciones benefician más al gobierno que a la comunidad, pues le permite a este el recaudo de cuotas por licencias y entradas; asimismo, el costo de las nuevas atracciones les parece muy alto para la población local (Entrevistas 9, 11 y 14, 2022). Otros señalaron perjuicios para el comercio por las obras del malecón y cuestionaron la edificación de nuevos departamentos financiados con recursos privados de los funcionarios del gobierno, e incluso el Tren Maya, que no demuestra un beneficio directo a la comunidad (Entrevistas 5 y 13, 2022; Notas de campo, 2022).

En relación con la infraestructura de salud, clave durante la pandemia, se encontró que en los picos de contagios, los centros de salud locales se saturaron y ante la ausencia de respiradores y equipos para atención hospitalaria, los enfermos más graves tuvieron que ser trasladados a Mérida (Entrevistas 7, 4, 5, 15, 16, 2022). Además, la cobertura de atención se redujo, pues varias áreas de centros de salud y hospitales tuvieron que destinarse exclusivamente a la atención de pacientes enfermos de COVID-19 y priorizaron a funcionarios del Ayuntamiento que no tienen seguridad social (Entrevista 16, 2022). Esto contrasta con las jornadas de vacunación, ya que al respecto hay una buena impresión por parte de los entrevistados, quienes indicaron que se desarrollaron en orden y siguiendo la estrategia nacional por rangos de edad. Solo hubo excepciones en los casos de los pescadores que no pudieron presentarse en las fechas asignadas por razones de su trabajo (Entrevistas 6, 7, 8, 2022).

Para terminar, en cuanto a la educación a distancia, según los testimonios, los escolares pudieron acceder a sus clases virtuales, lo cual muestra que la conexión a internet, al menos en las zonas urbanas, es adecuada en general (Entrevistas 4, 6, 8, 12, 14, 2022).

3.2.3 Capital natural

Contrario a otros capitales, el natural es uno de los menos afectados, e incluso beneficiado por la pandemia. Un hecho destacable durante este lapso es la intervención de las autoridades para el cuidado ambiental, que lograron obtener un distintivo por la conservación de playas limpias, llamado Blue Flag, a partir de 2020 (Entrevista 15, 2022). Se trata de un reconocimiento otorgado por la Fundación Europea de Educación Ambiental, que involucra el cumplimiento de criterios de calidad, seguridad, educación y formación ambiental. Esta última integra la exhibición permanente de información relevante para el sitio en términos de biodiversidad, ecosistemas y fenómenos ambientales (Blue Flag México 2021). Hasta el momento, el Puerto de Progreso es el único que ha obtenido el certificado a nivel estatal, y ha asignado a responsables de mantener limpia la playa, recolectar la basura, remover el sargazo e integrar una policía ambiental, encargada de monitorear la zona de la playa y el malecón y vigilar el acceso prohibido de carros, especialmente para resguardar las áreas de desovación de tortugas (Entrevistas 9 y 15, 2022).

Adicional a lo anterior, en las épocas de veda, a los pescadores también se les asignan labores de limpieza en playas, calles y escuelas. De igual manera, se ha procurado limpiar áreas con graves problemas de basura, por ejemplo, Ciénaga 2000 (Entrevista 12, 2022). Un último aspecto a destacar es la implementación de vigilancia de basureros clandestinos por parte de la policía ambiental (Entrevista 7, 2022).

3.2.4 Capital humano

En cuanto a la salud, el hecho de que muchos progreseños no tengan seguridad social, incrementó su vulnerabilidad, ya que, según algunos testimonios, para atender a los enfermos de coronavirus tuvieron que gastar sus ahorros e incurrir en deudas. Estos gastos se incrementaron cuando los pacientes tuvieron que ser trasladados a Mérida (Entrevistas 6 y 8, 2022). Incluso un entrevistado refirió que aun para quienes cuentan con seguro (IMSS), las esperas para recibir atención eran tan largas que “la mayoría se iba a particular”, incluso

para realizarse pruebas de COVID-19 (Entrevista 11, 2022). Por otro lado, las personas dedicadas al turismo manifestaron estar más expuestas a contagiarse, ya que los turistas no usaban cubrebocas durante su estancia en el puerto (Entrevistas 8 y 11, 2022). En el caso de los pescadores, aunque no dejaron de laborar, durante la pandemia también estuvieron muy expuestos al riesgo de contagio, pues en una embarcación donde hubiera al menos un infectado, se enfermaban los demás, considerando que las tripulaciones permanecen entre 20 y 30 días en altamar. Debido a esto, se implementaron filtros en las embarcaciones por parte del personal de salud para realizar pruebas rápidas (Entrevista 7, 2022). Una enfermera mencionó que durante la contingencia aparecieron enfermedades colaterales en el personal de salud, como fatiga, cansancio extremo y depresión (Entrevista 16, 2022). En la población escolar, se aludió a afectaciones emocionales, e incluso un tipo de “autismo” que afectó a algunos niños por el aislamiento prolongado (Entrevista 10, 2022).

Respecto a la educación, algunos informantes señalaron que muchos hijos e hijas de pescadores abandonaron los estudios por las dificultades que implicó la educación virtual (Entrevista 10, 2022). Una entrevistada expresó que, además, en los casos de muerte del padre o proveedor de la familia, los hijos o hijas que cursaban el nivel de estudios superior tuvieron que dejar las instituciones educativas para trabajar. Otro fenómeno es que las actividades de educación ambiental que se desarrollan en las escuelas e implican visitas de campo, por ejemplo, a los tortugarios, se detuvieron en la pandemia. Por otro lado, el sector educativo privado resultó muy afectado, e incluso algunas guarderías tuvieron que cerrar. Con la reactivación de las actividades, la educación se retomó de forma híbrida, sobre todo para grupos de 30-40 alumnos, siguiendo los lineamientos federales (Entrevista 16, 2022). Pero a la fecha de esta investigación, varios entrevistados señalaron que las actividades escolares ya se desarrollan con normalidad.

Un hallazgo relevante es la generación de capacidades adaptativas de la población, que adquirió nuevos aprendizajes para desarrollar sus actividades en el contexto del confinamiento. Al respecto, la dueña de un restaurante familiar indicó que “no podíamos quedarnos abajo, teníamos que salir adelante y aprendiendo, yo apenas empecé a usar un teléfono” (Entrevista 6, 2022). Sin embargo, en el caso de pescadores, se observó dificultad en el desarrollo de actividades alternativas por falta de formación y capacitación, como señala un testimonio: “toda mi vida he sido pescador, [...] para que pongas un negocio, tienes que saber, pero si no lo sabes, no va a funcionar” (Entrevista 9, 2022). Para terminar, un hecho a destacar es la implementación del programa

Playa Incluyente, iniciativa de la actual administración municipal, que busca dar servicios de apoyo a las personas con discapacidad y adultos mayores (Entrevista 10, 2022).

3.2.5 Capital sociopolítico

En la investigación se halló que la pandemia “despertó ese sentir de colectividad, de apoyo mutuo, de cooperación” (Entrevista 16, 2022) entre los progresños, que se reflejó en diferentes acciones puntuales. Por ejemplo, sociedades pesqueras que donaron pescado y tortilla a las familias más necesitadas (Entrevistas 4 y 7, 2022); empresarios del turismo que apoyaron con donativos de despensas y dueños de negocios cerrados que continuaron pagando salario a sus empleados (Entrevistas 8 y 11, 2022); pequeños empresarios que dieron plazo para el pago de renta e ingredientes a restauranteros (Entrevista 6, 2022); también hubo vecinos que compartieron su conexión wifi (Entrevista 14, 2022). Adicionalmente, durante las tormentas, las cooperativas y la Iglesia católica se solidarizaron con la comunidad, realizando donaciones de comida y rescate de las familias a las que se les inundaron sus viviendas (Entrevista 11, 2022; Notas de campo, 2022).

Respecto a las relaciones entre gobierno y comunidad, para un funcionario, “hubo bastante apoyo [...] por parte del Ayuntamiento hacia la gente que tuvo dificultad económica por cuestión de la pandemia” (Entrevista 10, 2022), sobre todo, despensas proveídas por el gobierno estatal y distribuidas por la administración municipal (Entrevistas 8, 10 y 16, 2022), que correspondieron a “120 000 despensas que fueron entregadas en 30 000 viviendas más o menos cada 15 días” (Entrevista 7, 2022). Sin embargo, un entrevistado expresó que no era suficiente para cubrir sus necesidades: “Medio litro de aceite, medio litro de azúcar, un kilo de arroz, un kilo de frijol, un jabón...” (Entrevista 8, 2022). Por esto, la población espera otro tipo de apoyos gubernamentales, como subsidios en vez de despensas (Entrevista 10, 2022).

En general, las percepciones de la comunidad respecto al gobierno son contrastantes. Así, algunos actores expresaron desconfianza en la administración municipal por posibles actos de corrupción. Según el testimonio de los pescadores, existe “competencia” con las embarcaciones que son propiedad de las propias autoridades del Ayuntamiento (Notas de campo, 2022). También se percibe una competencia desleal en el sector de turismo; por ejemplo, en el caso de los cruceros, hay empresas transportadoras autorizadas por el gobierno que “acaparan” a los turistas al desembarcar en el muelle, o bien que

ya les vendieron los recorridos en el barco. Se sugirió, además, que la política del turismo es tendenciosa; por ejemplo, ahora está en boga la promoción a Sisal tras su declaratoria como Pueblo Mágico (Entrevista 5, 2022), lo que invisibiliza a los otros puertos. Adicionalmente, se hizo mención al caso de la reserva El Corchito, que era de una cooperativa de pescadores y el gobierno se “la quitó” para tomar su administración (Entrevista 5, 2022).

Por el contrario, otros expresaron que “tanto la administración municipal como estatal han privilegiado el diálogo directo entre el pueblo y el gobernante, tanto así que han hecho ferias en distintos parques en donde van distintos funcionarios y donde la gente los pueda abordar para expresar cualquier necesidad que tuvieran” (Entrevista 16, 2022). También se resaltó la colaboración entre gobierno y comunidad para la limpieza de los mangles y el cuidado de las playas (Entrevista 15, 2022). Según las autoridades gubernamentales, se han creado nuevas dependencias, como la Unidad de Atención Ciudadana y la Unidad Enlace de Programas y Gestión Ciudadana, que facilita la comunicación con los progreseños (Entrevista 7, 2022). En el mismo sentido, funcionarios indicaron que se han establecido canales de comunicación entre los prestadores de servicios y el gobierno local para que “colaboren en la buena práctica del turismo” (Entrevista 16, 2022). Al respecto, el gobierno los ha dotado de gafetes, uniformes y sombrillas en la zona del malecón, lo cual contribuye al cambio de la imagen del puerto y beneficia a los operadores turísticos (Entrevista 16, 2022). También se aludió a medidas de condonación de pago por derecho de uso de espacios públicos a la Canaco (Cámara Nacional de Comercio) y de exención de impuestos (Entrevistas 4 y 7, 2022).

3.3 Acciones de reactivación económica de la pesca y el turismo

Han pasado casi 12 meses desde que iniciamos este ejercicio de observación sobre los impactos en la economía y el empleo en Yucatán tras la pandemia, y encontramos que los sectores gubernamental, empresarial y académico, así como la sociedad civil, han trabajado en distintas líneas para hacer frente a esta situación inédita. Esto no ha sucedido necesariamente de manera coordinada, y la mayor parte de las veces, las acciones de intervención han ocurrido conforme a una toma de decisiones verticales, como se analiza en Torres, Gallegos y Ku (2021). Estos autores documentan que, entre los meses de junio a agosto de 2020, las autoridades locales emprendieron una serie de esfuerzos conjuntos con el sector empresarial para reactivar la economía y

no quedarse exclusivamente con medidas de contención. El 1 de septiembre de ese año arrancó la llamada Reactivación Económica Segura en Yucatán, un amplio acuerdo entre el gobierno del estado, el Ayuntamiento de Mérida, las organizaciones obreras y el sector empresarial. La medida buscaba impactar positivamente en sectores como la industria restaurantera, el de la construcción y el de los servicios profesionales. En esta sección se indaga sobre las acciones emprendidas para las dos actividades costeras objeto de esta investigación.

3.3.1 Reactivación económica del sector pesca

En el caso de la pesca, la pandemia ha evidenciado la falta de inversión y las consecuencias que ello ha tenido en las condiciones de vulnerabilidad del sector debido a la sobreexplotación del recurso. Considerada una actividad económicamente esencial, la pesca no tuvo un cierre total de su producción, como se comentó. Entre las acciones emprendidas por parte de los tres niveles de gobierno para reactivar la economía y el empleo en el sector está la instrumentación de programas de apoyo económico o en especie para la población yucateca. Como se observa en la Tabla 4, hay cinco programas estatales que ya se implementaban antes de la pandemia, de los cuales tres se conservaron durante esta; solamente dos de ellos fueron gestados durante el primer año de la contingencia y funcionaron en ese mismo lapso. Por su parte, la Federación solamente implementó un programa y no se hizo alusión a algún tipo de apoyo por parte del gobierno municipal para la pesca (Entrevista 9, 2022). Más que la reactivación económica, estas acciones (ya comentadas) buscaron apoyar en un momento específico de la contingencia y no fueron previstas como acciones a mediano o largo plazo.

Tabla 4. Programas de apoyo para la reactivación económica de la pesca.*

	Nombre del programa	Año	Tipo de apoyo	Nivel de gobierno
1	Bienpesca	Desde 2018 hasta el año presente	Apoyo económico directo, de manera única, de forma anual y sujeto a disponibilidad presupuestal de \$7 200 por solicitante.	Federal
2	Apoyo a Trabajadores del Sector Pesquero	2020	Dos apoyos, cada uno consistente en \$2 000 en efectivo; se entregó uno cada mes.	Estatal

3	Respeto a la veda del mero	Desde 2018 hasta el año presente	Para 2022 se entregaron apoyos en vales por la cantidad de \$2 400.00	Estatal
4	Peso a Peso (componente pesca y acuacultura)	Desde 2013, reajuste en 2018, hasta el año presente	Apoyos en especie para adquirir insumos, herramientas y equipos de trabajo para centros de acopio o granjas: • Personas físicas, hasta \$60 000.00. • Personas morales, hasta \$90 000.00.	Estatal
5	Seguro en el Mar	Desde 2020 hasta el año presente	Apoyos económicos para gastos funerarios: • \$5 000.00 por concepto de gastos funerarios, en una sola exhibición. • \$3 500.00 mensuales durante seis meses contados. • Una despensa familiar durante seis meses consecutivos contados.	Estatal
6	Programa de Apoyo Alimentario	2020	Cuatro apoyos alimenticios por hogar durante dos meses.	Estatal

Se indagó en los programas a los que hicieron referencia los actores clave en entrevistas (2022).

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Yucatán (2022) y Gobierno de México (2022).

Por tanto, a pesar de los esfuerzos por hacer llegar programas sociales, así como mejorar y remodelar los puertos, el crecimiento económico del sector ha alcanzado niveles de producción apenas por arriba de los de hace 10 años: la producción y la extracción del peso vivo expresado en toneladas de 2010 a 2018 creció a una tasa promedio anual de 8.0%, mientras que entre 2019 y 2020 tuvo una caída de (-) 20%, y disminuyó la producción media por trabajador. Esto pone en evidencia que las políticas sobre recorte del presupuesto público para reasignarlo a programas sociales más de tipo asistencialista e inversión en infraestructura y servicios públicos contribuyen al desarrollo económico regional, pero no al fortalecimiento de las capacidades adaptativas de los habitantes, ni a la redistribución de ingresos, que es altamente inequitativa en estas poblaciones.

3.3.2 Reactivación económica del sector turismo

Para el turismo, la reactivación económica se llevó a cabo de una manera distinta, ya que el cierre de actividades representó un gran golpe en la generación, el mantenimiento y la recuperación de empleos. Las acciones emprendi-

das para mantener activo este sector, y que los propios actores reconocieron, corresponden sobre todo al acceso a créditos, a los que no quisieron acceder muchas personas (Entrevista 8, 2022). Como se infiere en la investigación, otras acciones transversales, como la entrega del apoyo alimentario, no beneficiaron directamente a muchas personas dedicadas a este ramo, que pudieron alternar a otro tipo de actividades económicas gracias a que contaban con diferentes destrezas y habilidades, las cuales les facilitaron el cambio a otras labores, incluso mejor remuneradas en algunos casos, como ya se refirió.

Tabla 5. Programas de apoyo para la reactivación económica del turismo.⁷

	Nombre	Año	Tipo de apoyo	Nivel de gobierno
1	Programa de Protección al Empleo del Sector Turístico en el Estado de Yucatán	2020	Otorgamiento de créditos, 4 meses de gracia en el pago de la primera mensualidad y tasa 0 de intereses ordinarios durante 2020.	Estatal
2	Programa de Apoyo Alimentario	2020	4 apoyos alimenticios por hogar, durante dos meses.	Estatal

Se indagó en los programas a los que hicieron referencia los actores clave en entrevistas (2022).

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Yucatán (2022).

En términos generales, se observó que las obras para incrementar el capital físico benefician la actividad turística ofrecida por empresas y actores privados cercanos al gobierno local, pero no redundan en beneficios directos para el personal dedicado a las labores relacionadas con este ramo. Es de resaltar que la alta dependencia presupuestal de los gobiernos federal y estatal limita la capacidad operativa del gobierno local, lo cual se resaltó en el estudio cuando se reconoció la necesidad de crear un fondo municipal que pueda desplegar con mayor autonomía otras estrategias ante este tipo de contingencias (Entrevista 7, 2022).

Reflexiones finales

Las posibilidades de recuperación en un escenario postpandemia plantea más y nuevas interrogantes que respuestas para sectores como el turístico y

el pesquero, que demuestran una clara afectación tanto a corto como a mediano plazo. A pesar de la importancia económica y social de ambas actividades para la costa yucateca, y en particular, el Puerto de Progreso, resulta imposible negar que el contexto en que se desarrollan ha sido históricamente adverso, pues existen altos índices de desempleo, inseguridad, pobreza y desamparo del Estado. En este capítulo se analizaron las condiciones de la vulnerabilidad de esta localidad a partir del análisis de sus capitales, identificando que así como hubo capitales muy afectados, especialmente el económico y el humano, hubo otros que se fortalecieron, como el físico, el natural y el sociopolítico, lo cual demuestra que es posible agenciar cambios en la sociedad a partir de situaciones críticas que alienten diferentes adaptaciones y acciones colectivas. Por ello sigue siendo fundamental la interacción entre el gobierno y la sociedad para superar los estragos que ha dejado la pandemia en las poblaciones más vulnerables e implementar estrategias que permitan generar nuevas capacidades adaptativas de la población, o bien fortalecer las que ya se han creado, considerando que tales estrategias deben ser incluyentes, plurales y con reconocimiento de las necesidades de quienes habitan estas comunidades.

Mediante el análisis realizado en este trabajo es posible reflexionar en torno a tres cuestiones. En primera instancia, en términos de gobernanza, constatamos que en el caso analizado, los procesos de coordinación social se encuentran en una fase incipiente, ya que, pese a la existencia de diferentes cooperativas o colectivos de pescadores y turismo, existe resistencia de los gremios a colaborar de manera colectiva con el gobierno municipal, lo cual es muchas veces propiciado por la desconfianza, la falta de transparencia de los recursos y las prácticas clientelares. La política pública que se adopta proviene de una toma de decisiones de corte vertical impulsada desde el gobierno federal a través de programas sociales de tipo asistencialista, que no muestran ser eficaces en la reducción de la pobreza, como se señaló en varias secciones del capítulo.

En segunda instancia, el acuerdo de reactivación económica de Yucatán en 2020 nunca contempló al sector pesquero como parte de la estrategia, ya que se privilegiaron las actividades agrícolas y acuícolas, consideradas como esenciales, lo que las mantuvo en funciones durante la contingencia sanitaria. Sin embargo, la producción en toneladas de peso vivo encontró un máximo en el volumen de producción en 2018 y decreció precipitadamente en los siguientes dos años, lo cual se atribuye sobre todo a factores como la sobreexplotación de los recursos, el cambio climático y, en menor medida, la re-

ducción de actividad pesquera, entre otras causas, por los riesgos adicionales que implicaba en pandemia enviar una tripulación a altamar. Es importante remarcar que esta caída en la producción se acompaña del recorte del presupuesto que tienen las dependencias del gobierno mexicano desde 2019 como parte de la estrategia federal de “austeridad republicana”, la cual se traduce en una tasa decreciente de inversión pública que ha llegado a 0%. Esto plantea nuevos retos para el sector, ya que la ausencia de inversión deriva en el debilitamiento de la estructura de oportunidades ofrecida por el Estado y la reducción de estrategias que permitan dar un giro hacia modos de pesca más sustentables a fin de mitigar los efectos alarmantes de la sobreexplotación de la biomasa y el cambio climático.

En tercera y última instancia se resalta que, pese a la parálisis del sector turístico ocasionada por la pandemia y el advenimiento de varios y continuos fenómenos naturales como tormentas y ciclones tropicales, el estado de Yucatán ha apostado por el crecimiento de este sector para proyectarlo como un referente en los ámbitos nacional e internacional, lo cual había posicionado a la región como la tercera con mayor captación turística a nivel nacional previo a la contingencia sanitaria. Por ello, pese a las debacles sufridas, siguen desarrollándose diferentes acciones y estrategias con apoyo de los gobiernos federal y estatal para fortalecer la infraestructura del Puerto de Progreso e incrementar la capacidad de recepción de turistas. Con todo, estas estrategias pueden orientarse a favorecer más a grandes empresas de turismo, agencias transnacionales y, en última instancia, al capital privado global, que busca en Yucatán nichos de inversión favorecidos por las políticas federales, en detrimento del tejido productivo local que opera en este ramo, lo cual puede resultar altamente adverso en el diseño de acciones orientadas a reducir la vulnerabilidad de esta población. La interlocución, los acuerdos y la colaboración entre actores locales que laboran en el turismo y en los gobiernos local y federal resultarán clave en la búsqueda de acciones más incluyentes y sostenibles, que detengan los efectos nocivos de los proyectos políticos y económicos productores y reproductores de una mayor inequidad social.

Referencias

- Barragán, Federico, Vera Camacho, Edgar Torres y Andrea Sáenz. 2020. "Interacciones a diferentes escalas espaciotemporales en sociosistemas costeros". En *Resiliencia de socioecosistemas costeros*, 119-133. Libro electrónico. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/Facultad de Ciencias-UNAM.
- Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis y Ben Wisner. 1996. *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. 1.ª edición. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- Blue Flag México. 2021. "Blue Flag México". Consultado el 31 de julio, 2022. <http://www.blueflagmexico.org/>
- Busso, Gustavo. 2001. "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI". Documento presentado en el seminario internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, ONU/Cepal/Celade, Chile, 20 y 21 de junio.
- Chambers, Robert y Gordon Conway. 1992. "Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century". IDS Discussion Paper 296. Brighton: Institute of Development Studies.
- Coneval. 2021a. "Coneval presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020". Comunicado de prensa. Consultado el 7 de julio, 2024. https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf
- Coneval. 2021b. "Medición de la pobreza a nivel nacional y por entidad federativa". Consultado el 7 de julio, 2024. <https://www.coneval.org.mx>
- Dirección General Adjunta de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología (Digaohm). s. f. "Puerto Progreso, Yucatán". Documento electrónico. Consultado el 2 de julio, 2022. <https://digaohm.semar.gob.mx/derrotero/cuestionarios/cnarioProgreso.pdf>
- Flora, Cornelia y Jan Flora. 2004. *Rural Communities: Legacy and Change*. Estados Unidos: Westview.
- Flores, Adrián y Deniau Yannick. 2019. *El megaproyecto para la Península de Yucatán*. México: GeoComunes.
- García de Fuentes, Ana y Manuel Xool. 2012. "Turismo alternativo y desarrollo en la costa de Yucatán". En *Turismo, globalización y sociedades locales en la Península de Yucatán*, coordinado

- por Gustavo Marín, Ana García y Magalí Daltabuit. Tenerife: Asociación Canaria de Antropología/PASOS.
- Gobierno del Estado de Yucatán. 2022. Consultado el 3 agosto, 2022. <https://www.yucatan.gob.mx/>
- Gobierno de México. 2022. Consultado el 3 agosto, 2022. <https://www.gob.mx>
- Gutiérrez-Pérez, Cynthia. 2014. "El contexto de vulnerabilidad social de pescadores ribereños en la Península de Yucatán". *Revista sociedad y ambiente* 1 (5): 25-47.
- Henoch, Paulina. 2010. "Vulnerabilidad social. Más allá de la pobreza". *Serie informe social* 128: 1-24.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2019. "Censos económicos 2019". Consultado el 7 de julio, 2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2020. "México en cifras. Indicadores sociodemográficos y económicos por área geográfica (nacional, entidad federativa, municipio y localidad)". Consultado el 7 de julio, 2024. <https://www.inegi.org.mx>
- Jusidman, Clara. 2009. "Desigualdad y política social en México". *Nueva sociedad* 220: 190-206.
- Keb, Gerardo. 2021. "Sector pesquero llama a autoridades a cuidar sustentabilidad de esta industria". *Rural Mx. Un campo para invertir*. Consultado el 10 de agosto, 2024. <https://ruraltv.com.mx/sector-pesquero-llama-a-autoridades-a-cuidar-sustentabilidad-de-esta-industria/>
- Madrid, Francisco y Gloria Godínez. 2022. *Turismo y pandemia en México. Un balance de las afectaciones*. México: CNET/ Universidad Anáhuac-CICOTUR. Consultado el 7 de julio, 2024. <https://www.anahuac.mx/mexico/cicotur/sites/default/files/2022-05/TurismoYPandemia.pdf>
- Monroy-García, Carmen, Cynthia Gutiérrez, Humberto Medina, Mariana Uribe y Fredy Chable. 2019. *La actividad pesquera de la flota ribereña en el estado de Yucatán: pesquería de escama*. Ciudad de México: Inapesca.
- Moser, Caroline. 1998. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies". *World Development* 26 (1): 1-19.
- Naussbaum, Martha. 2002. *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.
- ONU Turismo. 2020. "Evaluación del impacto del brote de COVID-19 en el turismo internacional". Consultado el 7 de julio, 2024. <https://www.unwto.org/es/evaluacion-de-la-incidencia-del-brote-del-covid-19-en-el-turismo-internacional>

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2020a. “El turismo fue devastado por el COVID-19 y debe ser reconstruido de una manera más amigable con el planeta”. Consultado el 7 de julio, 2024. <https://news.un.org/es/story/2020/08/1479432>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2020b. “La COVID-19 y la transformación del turismo”. Consultado el 7 de julio, 2024. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/policy_brief_covid-19_and_transforming_tourism_spanish.pdf
- Paz, Raúl y Álvaro Quiñones. 2021. “Preámbulo. Evolución económica del turismo en Yucatán 2006-2018”. *Península* 2 (16): 15-22.
- Pizarro, Roberto. 2001. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ramos, Daliana. 2019. “Entendiendo la vulnerabilidad social: una mirada desde sus principales teóricos”. *Revista estudios del desarrollo social: Cuba y América Latina* 7 (1): 139-154.
- Rodríguez, Jorge. 2001. *Vulnerabilidad y grupos vulnerables: Un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes*. Cepal.
- Sahuí, Alejandro. 2008. “La libertad como ‘poder hacer’. Arendt y el enfoque de las capacidades”. *En-claves del pensamiento* 3 (2): 47-63.
- Scoones, Ian. 1998. “Sustainable Rural Livelihoods. A Framework for Analysis”. IDS Working Paper 72. Consultado el 7 de julio, 2024. <https://www.ids.ac.uk/publications/sustainable-rural-livelihoods-a-framework-for-analysis/>
- Secretaría de Fomento Turístico (Sefotur). 2022. “Informe mensual de turismo. Resumen de datos totales por año de 2015 a 2022”. México: Secretaría de Fomento Turístico-Gobierno de Yucatán. Consultado el 20 de agosto, 2024. <http://www.sefotur.yucatan.gob.mx/secciones/dinamicas/19>
- Sen, Amartya. 1999. *Libertad y desarrollo*. Madrid: Planeta.
- Soares, Denise, Teresa Munguía, Hilda Salazar y Gemma Millán. 2014. *Vulnerabilidad y adaptación en Yucatán: un acercamiento desde lo local y con enfoque de equidad de género*. México: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Torres, Rubén, José Gallegos y Martha Ku. 2021. “Construyendo gobernanza: apoyos económicos emergentes ante el COVID-19 en Mérida, Yucatán”. En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia. Mérida: ENES Unidad Mérida-UNAM.

Portales de consulta de bases de datos

- Campo mexicano:
www.campomexicano.gob.mx
- Pescando datos, de Causa Natura, A. C.:
<https://pescandodatos.causanatura.org/>
- Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca:
<https://www.gob.mx/conapesca>
- Instituto Nacional de Pesca y Acuacultura:
<https://www.gob.mx/inapesca/>
- Secretaría de Pesca y Acuacultura Sustentable Yucatán:
<https://pesca.yucatan.gob.mx/>

Entrevistas realizadas en el Puerto de Progreso

- Entrevista 1 (2018). Director de centro de salud, noviembre 27 de 2018.
- Entrevista 2 (2018). Profesor de bachillerato, noviembre 27 de 2018.
- Entrevista 3 (2018). Bióloga de El Corchito, noviembre 27 de 2018.
- Entrevista 4 (2022). Empresario de agencia de viajes, mayo 14 de 2022.
- Entrevista 5 (2022). Empleado de agencia de viajes, mayo 14 de 2022.
- Entrevista 6 (2022). Dueña de restaurante, mayo 4 de 2022.
- Entrevista 7 (2022). Autoridad gubernamental, mayo 4 de 2022.
- Entrevista 8 (2022). Comerciante, mayo 4 de 2022.
- Entrevista 9 (2022). Pescador, mayo 7 de 2022.
- Entrevista 10 (2022). Funcionarios del DIF del Ayuntamiento, mayo 7 de 2022.
- Entrevista 11 (2022). Prestadora de servicios turísticos, mayo 7 de 2022.
- Entrevista 12 (2022). Empleado hotelero, mayo 31 de 2022.
- Entrevista 13 (2022). Vendedora ambulante, mayo 14 de 2022.
- Entrevista 14 (2022). Asesor gastronómico, mayo 14 de 2022.
- Entrevista 15 (2022). Funcionario de turismo del Ayuntamiento, mayo 14 de 2022.
- Entrevista 16 (2022). Funcionario de centro de salud, mayo 14 de 2022.
- Notas de campo (2022). Equipo de “Economía y empleo”, puerto de abrigo, mayo 7 de 2022.

Capítulo III

COVID-19 y vulnerabilidad: la defensa del territorio para la vida y el bienestar del pueblo maya

*Yassir Rodríguez Martínez,¹ Julián Dzul Nah,²
Abrahan Colli Tun³ y Arantza Franco Salazar⁴*

1. A guisa de preámbulo

“Sobrevivimos”, dijo doña Silvia⁵ mientras envolvía antojitos regionales preparados por ella, apostada en la entrada de su casa, tarea que le ayuda a sostenerse a sí misma y a su padre, entrado en años. Su venta matutina es una reconocida opción para desayunar en Homún, inserto en un punto del anillo peninsular de cenotes, adonde arriban visitantes de todas partes para conocerlos. Aquella mañana, como todos los domingos y fines de semana, desfilaban frente a su céntrica vivienda vagonetas cargadas de docenas de turistas. La presencia de visitantes en pos de experiencias ecoturísticas en los cuerpos de agua representa hoy ingresos en el pueblo, donde al menos dos terceras partes se benefician de modo directo o indirecto del turismo, forjando “autonomía económica como pueblo frente a los programas de gobierno” (Velázquez 2020, 187).

“Sí, somos sobrevivientes”, reiteró la mujer, recordando el drama por ella vivido durante “el encierro”, antes de los largos procesos de vacunación y la paulatina reapertura de actividades, cuando fallecieron pobladores, familiares y personas allegadas a ella. La autonomía económica antedicha de su propio pueblo fue golpeada durante la reciente y consabida pandemia, aunque no fue la

¹ Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: yassir.rodriguez@enesmerida.unam.mx

² Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: julian.dzul@enesmerida.unam.mx

³ Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: abrahan.colli@enesmerida.unam.mx

⁴ Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: arantzafranco98@gmail.com

⁵ Testimonio recabado durante trabajo de campo en Homún, Yucatán, en mayo de 2022.

única afectación que padeció una localidad maya como Homún, en particular, ni el pueblo maya en general. Con todo, a la fecha, el taciturno trabajo de doña Silvia se suma al de otros lugareños que se esmeran, desde distintos frentes, en la construcción de un panorama que les permita mantener un buen vivir, tal como el pueblo maya peninsular ha procurado desde diferentes frentes en el seno de sus propias localidades y formas de vida. De hecho, el paisaje económico que circunda al pueblo maya toma diverso cariz según contextos divergentes y vivencias propias de diferentes localidades, como veremos más adelante.

Un caso distinto es el de Kinchil, pueblo asentado hacia el poniente de Yucatán. Luis, un joven maya oriundo del lugar, compartió⁶ el dramatismo de la pandemia vivida en su localidad. Al tiempo, aclaró que desde su óptica, los lugareños que como él laboraban en granjas porcícolas y avícolas, asentadas en territorio de la jurisdicción municipal, mantuvieron sus empleos, a más de que colaboraron en la producción de alimentos cárnicos con distribución más allá de las regiones peninsulares, lo que les permitió mantener ingresos seguros.

No obstante, Luis es tan consciente como otros habitantes de su pueblo que la cría a gran escala de pollos y puercos en las megaestructuras descargan desechos y productos químicos y orgánicos en el subsuelo, lo que a la larga devendrá en contaminantes y pérdida de la calidad de las tierras heredadas de generaciones atrás, al punto que llegará el momento en que campesinos, apicultores y otras personas no puedan subsistir más del territorio, situación grave, toda vez que precisamente sobrevivieron de él durante el encierro dictado a inicios de la extendida enfermedad. Esto llevó a pobladores kinchileños a hacer valer sus derechos por la defensa de su territorio en plena pandemia, haciendo frente a amenazas de despojo e instalación de megagranjas en sus tierras.⁷

Traemos, a inicios de este texto, uno y otro caso con dos propósitos. El primero es ofrecer una visión de las distintas situaciones vividas por el pueblo maya peninsular frente a la pandemia. El segundo es presentar que si bien las vivencias pueden ser dispares en este grupo indígena, hay dos factores que parecen presentarse de manera constante en el seno del pueblo maya. Por una parte, hay una serie de estructuras que mantienen a estas comunidades en un sensible estado de vulnerabilidad; por la otra, ha habido una amenaza cons-

⁶ Esto se suscitó a propósito de una incursión etnográfica en la localidad referida, en octubre de 2021.

⁷ Adelantando la introducción de este tema, pueden consultarse al respecto notas publicadas en el ámbito nacional (*La Jornada*, 6 de junio de 2021) y regional (*La Jornada Maya*, 10 de enero de 2019; 13 de julio de 2021; 25 de julio de 2021).

tante de despojo territorial a este pueblo nativo peninsular.⁸ Esta indefensión se hizo patente frente a una amalgama de riesgos que amenazaba, inicialmente, con arrebatar la salud y, en no pocos casos, la vida. Pero más allá del riesgo físico que suponía contraer este atípico padecimiento respiratorio, la pandemia amenazó con desposeer a comunidades enteras de un entorno complejo y profundo que sustenta la reproducción cultural, la salud o *toojóolal* y el buen vivir o *ma'alob kuxtal* de los pueblos mayas, desde lo que estos conciben como tal y que trasciende la espacialidad física del mismo: el territorio.

A partir de los primeros acercamientos realizados desde el espacio de observación “Pueblo maya”, del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 (ORGA),⁹ pudimos constatar cuán trascendentes son los vínculos que estas poblaciones mantienen con sus espacios territoriales. Por ello, decidimos continuar nuestro ejercicio indagatorio con especial atención a los procesos de defensa de los territorios durante varios momentos de la pandemia en dos estados peninsulares: Yucatán y Campeche. Desde esa perspectiva, y en correspondencia con el marco analítico en el que se inserta este estudio, las interrogantes que guiaron nuestro trabajo fueron las siguientes: ¿Cuáles han sido las necesidades económicas y de salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19? ¿Cuáles son las necesidades futuras en tiempos de “postpandemia”? ¿Qué papel ha jugado el territorio y sus recursos en el proceso de resistencia a la pandemia? ¿Cuáles han sido las alianzas, los mecanismos de cooperación y las estrategias para afrontar la vulnerabilidad social del pueblo maya? ¿Se han gestado procesos de gobernanza local para atender la vulnerabilidad social frente a la COVID-19 en la Península de Yucatán? ¿Cómo entiende el bienestar el pueblo maya y cómo ha procurado mantener dicho bienestar en los tiempos de pandemia?

Para responder a estas preguntas empleamos una metodología similar a la desarrollada en un estudio de caso previo, enmarcado en un proyecto de investigación realizado por el ORGA;¹⁰ así, recolectamos datos e informaciones mediante búsquedas documentales y el monitoreo constante de noticias y eventos relacionados con las problemáticas analizadas. A esto se sumó la obtención de datos e información etnográfica por medio de entrevistas e

⁸ Conviene referir los análisis realizados por Llanes (2019), Torres-Mazuera (2016; 2018) y Velázquez (2020).

⁹ El espacio de observación ha dado seguimiento a la situación del pueblo maya desde casi iniciada la pandemia, los productos de su trabajo pueden consultarse en la página del ORGA <http://orgacovid.enesmerida.unam.mx/?page_id=505>.

¹⁰ Al respecto, véase Rodríguez y Franco (2021).

interacciones semidirectivas con actores pertenecientes a diferentes organizaciones gestadas desde el pueblo maya, o que lo acompañan en diferentes procesos de defensa del territorio, así como con pobladores de las localidades en pie de lucha, como Homún y Kinchil, en Yucatán, y Hopelchén, en Campeche. En este sentido, privilegiamos una aproximación cualitativa con el fin de conocer voces de la población maya, aspectos relacionados con la pandemia, vulnerabilidad social, defensa del territorio y procesos de gobernanza. El declive de la pandemia permitió, hacia 2022, desarrollar trabajo de campo y entrevistas *in situ* —principalmente en el pueblo de Homún—, pero también se continuó con la estrategia de mantener comunicación “a distancia” por medio del teléfono celular y de las videollamadas en la plataforma Zoom.

Desde una aproximación más sociológica se analizaron variables de carácter cuantitativo para bosquejar un contexto general de la situación de vulnerabilidad del pueblo maya. En torno a la identificación de los sujetos en tanto mayas, se privilegió la autoadscripción, pero esta se complementó con el hecho de que la persona en cuestión hablara lengua maya, tuviera apellidos mayas y también viviera o hubiera vivido en algún momento en la zona rural.

Con base en los hallazgos del estudio previo referido —centrado en los procesos de gobernanza para la atención a la salud de este grupo originario, inicialmente en Yucatán—, pudimos percatarnos del protagonismo que han tenido en tales procesos las organizaciones no gubernamentales o colectivos que se autoadscriben como pertenecientes a este grupo étnico, o que trabajan desde el interior de este. En este tenor, y como más adelante describiremos, conviene adelantar que los procesos de gobernanza observados se acotan al ámbito de lo local o regional, dada la distribución peninsular del pueblo maya, y no se agota o limita de modo restrictivo a entidades estatales o municipales.

Esto no quiere decir que órganos gubernamentales no hayan emprendido acciones o estrategias de atención al pueblo maya, sino que muchas de ellas, principalmente las relacionadas con la difusión de información sobre la pandemia de COVID-19, se efectuaron sin tener en cuenta la pertinencia lingüística y cultural.¹¹ Por esta misma razón, las propias organizaciones mayas tomaron la batuta para coordinarse entre sí o colaboraron con actores de distintos sectores para generar soluciones adecuadas y pertinentes para las

¹¹ Tal fue el caso de la *Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus sars-cov-2* y el *ABC de la covid-19: Prevención, vigilancia y atención de salud en las comunidades indígenas y afromexicanas*, emitidos por el INPI y el Inali durante 2020 y que se tradujeron a diferentes lenguas indígenas del país, incluida la maya.

problemáticas surgidas en las comunidades, y que solo podían ser conocidas y abordadas desde el seno del pueblo maya.

2. Contexto general: pandemia, etnicidad y amenazas en la península

La Península de Yucatán es un territorio de carácter pluriétnico, en el cual los mayas tienen una histórica existencia.¹² A la fecha, este grupo tiene una presencia importante en la región peninsular, tal como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1. Número de personas del pueblo maya por estado en la Península de Yucatán.

Entidad federativa	Población total	Número de personas del pueblo maya
Campeche	899 931	156 751
Yucatán	2 097 170	1 028 856
Quintana Roo	1 501 562	428 038
Total	4 498 663	1 613 645

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2015b, 2015c) e INPI (2015).

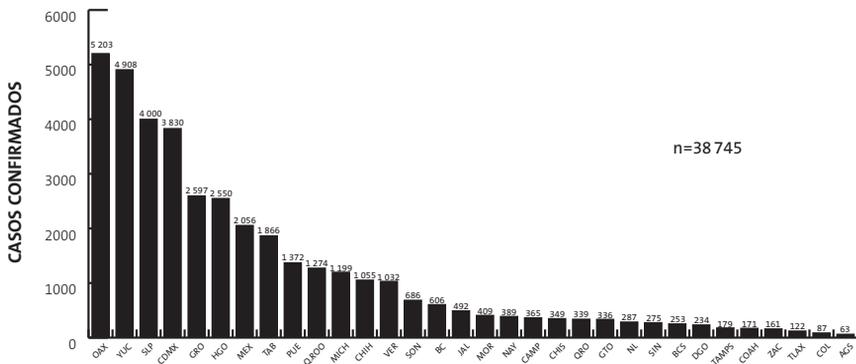
De acuerdo con estos datos, la población maya representa 17.4% de la suma total de habitantes de Campeche, 50% de la población de Yucatán y 28.5% de

¹² Para términos prácticos, es preciso señalar que el pueblo maya aquí referido es el históricamente asentado en territorio peninsular, cuya presencia es atestiguada por horizontes temporales de larga data. No obstante, cabe recalcar que no es el único grupo originario de familia mayense radicado en la región, pues otras agrupaciones provenientes de tierras altas se han movilizado para habitar en la península. Un importante acercamiento a la deshomogenización del territorio en el sentido interétnico es el ofrecido por Rodríguez (2013). Aunque el criterio de la lengua no es el único para pensar y vivir la etnicidad, agregamos aquí algunos números que nos pueden dar una idea poblacional. Para el caso que nos atañe, la lengua es de suma importancia para referirnos a los pueblos originarios, en términos de acceso y derecho a la información en el contexto de la pandemia. En el estado de Campeche, en la Encuesta Intercensal del Inegi, en 2015, se contaron 97 953 hablantes de lengua indígena, de los cuales 78.4% corresponde al maya peninsular; 11.6%, al ch'ol, y 8.8% restante se encuentra dividido en otras lenguas mayenses (tzeltal, tzotzil, mam, kekchí, kanjobal) e idiomas originarios como el náhuatl (2015b, 52-53). Con independencia de la lengua, 400 811 personas se autorreconocieron como indígenas, lo que representó 44.5% de la población de la entidad (Inegi 2015b, 53). Por su parte, en Quintana Roo, para 2015, se estimaron 233 900 hablantes de lengua indígena mayores a 5 años, que representan 17.1% del total poblacional. De este sector, 86% corresponde a hablantes de maya yucateco; le sigue a este porcentaje 2.7%, de tzeltal, y 2.2, de tzotzil. El restante 8.3% lo ocupan hablantes de ch'ol, náhuatl, zoque, mam, zapoteco, kanjobal y totonaco, entre otros (Inegi 2015c, 48).

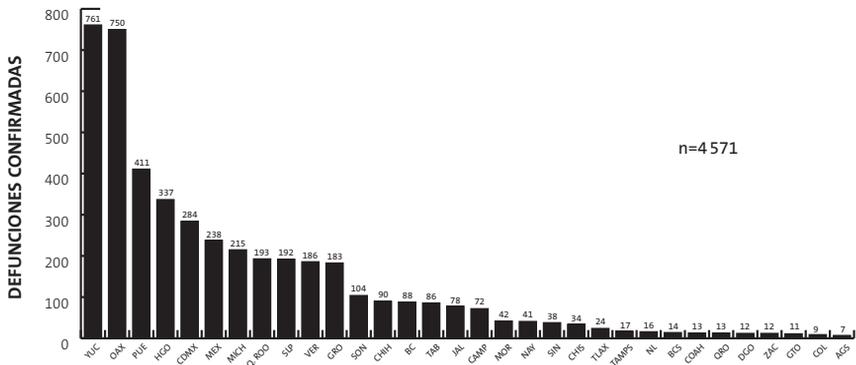
Quintana Roo. Ello demuestra la cualidad étnica de la Península, que debería ser considerada en los procesos de toma de decisiones y generación de políticas públicas, más aún en tiempos de emergencia sanitaria.

La población maya ha sido uno de los grupos indígenas con mayor número de contagios y defunciones por COVID-19. Desde la publicación del primer número de COVID-19: *Panorama en población que se reconoce como indígena* (2021) hasta el último de estos boletines emitidos por la Secretaría de Salud (enero 2022), el estado de Yucatán, que condensa el mayor número de población indígena, ha figurado en los primeros lugares en el ámbito nacional en número de casos confirmados y defunciones por el virus. Campeche y Quintana Roo se posicionan en la medianía del listado, tal y como se puede apreciar a continuación.

Gráfica 1. COVID-19 en México: casos confirmados por entidad de residencia en población que se reconoce como indígena al 24/01/2022.



Gráfica 2. COVID-19 en México: defunciones confirmadas en población que se reconoce como indígena, por entidad federativa, al 24/01/2022.



Fuente: Secretaría de Salud (2021).

Es preciso considerar que si bien estas bases de datos ofrecen (como dicta su título) un *panorama* numérico de la situación, las cifras, aunque oficiales, no son concluyentes, toda vez que las autoridades locales de salud no reportaron todos los casos activos y decesos acontecidos en sus demarcaciones.¹³ Además, limitan la cuantificación de la población indígena desde el rubro de la lengua como elemento categorizador, pese a que el aspecto lingüístico no agota la totalidad de la etnicidad como complejo inasible.

Aunado a esto, se dieron muchos casos de personas que presentaban síntomas de la enfermedad y no informaban a las autoridades sanitarias por miedo a ser discriminadas y al rechazo social. La falta de información culturalmente apropiada influyó en este proceso. Un joven habitante de una localidad enclavada en la jurisdicción de Hopelchén, Campeche, que perdió familiares debido a la COVID-19, relató su parecer durante un momento pasado de la pandemia frente al manejo de cifras en su población:

El Ayuntamiento —qué curioso— ocultaba información, y sus conteos no eran los reales. En mi pueblo murieron 23 personas por COVID, y la lista oficial tenía a un fallecido, porque eran el [único] contado desde el hospital. Las autoridades no dieron números ni cifras correctas. En casa tuvimos la posibilidad de hacernos las pruebas, que son caras. Seis personas salimos positivas, pero solamente a mi tío —que después falleció— contaron como caso de COVID activo, porque lo contaron desde el hospital donde lo ingresaron. Pero no toda la gente podía irse a Campeche a hacerse las pruebas, que al principio estaban entre 1 200 y 1 300 pesos cada una (Jorge, comunicación personal, octubre de 2021).

Otro aspecto relevante a considerar acerca de las afectaciones al pueblo maya en tiempos de pandemia es la ubicación geográfica de la Península de Yucatán, situada entre el golfo de México y el mar Caribe, y justo dentro de la línea subtropical de alta incidencia de huracanes y otras anomalías climáticas, lo que hace que su territorio esté bajo la constante amenaza de fenómenos asociados al cambio climático (Arancibia y Giraldo 2021). De hecho, durante 2020, en plena contingencia sanitaria, varias tormentas tropicales como Amanda y Cristóbal, a finales de mayo y principios de junio, y los huracanes Delta (octubre 5-10) y Zeta (octubre 26-29), azotaron el territorio

¹³ Este hecho no ha sido negado por las autoridades sanitarias en el ámbito nacional, que han reconocido que, en términos numéricos, “son decenas de miles más los que no aparecen en el recuento que se ha ido efectuando día a día” (*El País* 2022).

peninsular, dejando afectaciones de todo tipo en los tres estados, lo que incrementó la vulnerabilidad de la población (Arancibia y Giraldo 2021).

Si bien es necesaria una aproximación más profunda al respecto, la información recabada para este estudio da amplia cuenta de daños graves al sector productivo (ganadería, agricultura, apicultura), a la par de la inundación de vías de acceso a localidades rurales, que quedaron completamente aisladas tras las anegaciones por estos fenómenos atmosféricos. Hubo localidades que voluntariamente decidieron cercar los caminos de acceso al núcleo poblacional y recluirse; otras se vieron apartadas accidentalmente por las aguas, sumándolas al confinamiento colectivo, haya sido o no voluntario.

Esta situación agudizó el ya complicado entorno enmarcado por la pandemia. A nivel peninsular, algunas organizaciones de la sociedad civil que laboran desde hace tiempo en la región acompañaron a las localidades indígenas para afrontar estas situaciones. Baste señalar aquí el caso de Muuch Kambal, A. C., que opera desde hace más de una década en el oriente campechano. Ante los imprevistos hidrometeorológicos señalados, colaboró no solo dotando de materiales de limpieza y esterilización (provisiones no brindadas por las autoridades respectivas) a las casas de salud situadas en su rango geográfico de acción, sino también introduciendo en las localidades aisladas por el agua medicamentos como la insulina para la población con diabetes que la requería. Un joven colaborador de la asociación describe la temporalidad de estas acciones como “la mezcla entre pandemia y tormentas”. Sin duda, enfrentar un fenómeno hidrometeorológico es crítico de por sí, lo cual se amplifica en un contexto de emergencia sanitaria.

A este binomio pandemia-tormentas se añadieron problemáticas previas que complejizan la situación ambiental en la región. Tan solo en los primeros meses de la emergencia sanitaria se notificaron significativos aumentos en la deforestación ilegal y el cambio de uso de suelo en la península (López-Feldman *et al.* 2020, 10). En el municipio de Holpechén, Campeche, esta situación se visibilizó aún más tras las referidas inundaciones provocadas por las tormentas. La agroindustria¹⁴ en la zona ha modificado el paisaje selvático, afectando la flora, la fauna y los sistemas hidrológicos de la región; asimismo, ha mermado las barreras naturales ante los fenómenos meteorológicos, así como la capacidad de filtración del suelo. Agrupaciones en la zona, como el Colectivo de Mujeres Mayas de los Chenes y la mencionada Muuch

¹⁴ La tasa de deforestación en el municipio en cuestión es cinco veces más alta que el promedio nacional (Ellis citado en Canul 2020). Entre 2001 y 2019, Hopolchén perdió 186 000 hectáreas de selva, 20% de lo que tenía en 2000 (Canul 2020).

Kambal, llevan poco más de una década denunciando la deforestación y sus afectaciones, entre ellas, a la meliponicultura y la apicultura. Las tormentas afectaron 93% de las colmenas y 28% se perdieron. En este municipio, 3 500 familias fueron perjudicadas. La pérdida de la cobertura arbórea atenta contra los territorios de los pueblos mayas, vulnera y pone en riesgo el paisaje y a cuantos allí viven (Canul 2020).

El testimonio de Jorge señala su apreciación respecto de las amenazas que se ciernen sobre su territorio. Parte de una serie de megaproyectos que se encuentran en operación, o bien se espera su instauración en un futuro lejano. Sin embargo, el territorio no queda únicamente vulnerable frente a estos emprendimientos a gran escala, sino que también se teme por su fragilidad ante diferentes fenómenos sociales.

La agroindustria es una gran amenaza al territorio. No dejar descansar la tierra, modificar los flujos hídricos para los grandes regadíos, contaminar los pozos de absorción con sustancias sumamente tóxicas, no solamente es una amenaza al agua de aquí, sino de toda la península. ¿Cómo es que no se han dado cuenta las personas que abrir una granja, traer un tren, favorecer la agroindustria, todo tiene una consecuencia? Todos esos proyectos tienen una función capitalista, de generación de capitales, de dinero. Ahora hay unos grandes silos que se están construyendo para almacenar granos y soya transgénica. ¿Qué va a implicar más allá del silo? El crimen organizado y el consumo de sustancias también es una amenaza al territorio, por parte de jóvenes y personas que han llegado. Hay personas que han migrado y regresan con formas de vivir de otros lugares, y los jóvenes se deslumbran, ya no se preocupan por las tierras de los abuelos que están acá. A veces nuestros padres venden sus tierras para que estudiemos, y nos preparemos, pero al final no hay tierra ni trabajo, y entonces ¿qué hacemos? Lo que queda es contaminación, agrotóxicos, conflictos sociales (Jorge, comunicación personal, octubre de 2021).

Otra visible y sonada amenaza contra el territorio del pueblo maya peninsular es la instauración de megagranjas, especialmente de tipo porcícola, en diferentes inmediaciones. Baste aquí enunciar, como caso paradigmático, el proceso de defensa de Homún frente a una “fábrica de cerdos”, cuya eventual apertura amenaza aún el acuífero y las formaciones geohidrológicas que — como se apuntó en el preámbulo de este texto— sostienen las formas de ganarse la vida de un importante número de lugareños. El territorio es la base

de la subsistencia de los pueblos mayas, arruinarlos o afectarlos negativamente sería despojarlos de sus condiciones mínimas de existencia, y en casos drásticos como esta y futuras pandemias, conduciría a peores escenarios.

3. Aproximación a la vulnerabilidad social: de la indefensión y resistencia

Como bien se ha dicho, es consabido que en la península la población maya es numerosa y su presencia en el territorio contribuye con un rico y complejo sistema cultural y de tradiciones que le es propio. Es de justicia señalar que si bien la etnicidad suele ser acusada desde elementos diacríticos con respectivas variaciones y divergencias regionales, tales como el idioma, la reproducción del sistema milpa, el mantenimiento de la salud con la medicina tradicional y la vivencia cotidiana de diferentes prácticas religiosas (Ramírez 2006), la etnicidad maya peninsular no es la suma cuantitativa de estas expresiones.

Es preciso apuntar también que, por desgracia, es posible constatar que la población maya continúa “sometida” a condiciones que perpetúan la desigualdad, particularmente expresadas en la vulnerabilidad social que sufre. Nos aproximamos a la idea de vulnerabilidad social desde lo indicado por Pizarro:

El concepto de vulnerabilidad social tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento (Pizarro 2001, 11).

Ciertamente, la pandemia de COVID-19 puede ser ubicada como un evento traumático de carácter tanto sanitario como económico-social agudizado y perpetuado por las amenazas indicadas en la sección previa. Luego de más de dos años de pandemia, es posible señalar efectos múltiples y diversos que evidencian su carácter traumático. Como nos manifestó una informante, “el COVID-19 afecta donde más le duele a uno, ataca los puntos más débiles de la persona, incluso aquellos que uno no sabía que lo eran”. A partir de esta afirmación, cabe preguntarse: ¿cuáles son los puntos débiles de los pueblos mayas o, más bien, los debilitados?

Uno de estos es la suma de las heridas en la autonomía económica de localidades como Homún, situación ya señalada, entre otras vulneraciones como los esfuerzos por hacer frente a despojos territoriales, tema del que hablaremos más adelante. Un asunto relevante, pero poco reconocido o analizado, tiene que ver con los procesos de ritualidad funeraria propios del pueblo maya peninsular contemporáneo, arrebatados durante el clímax de las restricciones aparejadas a la pandemia en Yucatán, que redundaron en acciones lesivas al derecho a la identidad cultural y sus distintos modos de expresión.

De acuerdo con la información recabada por el ORGA y en las entrevistas realizadas en campo, fue patente que no pocos pobladores mayas se vieron privados de despedir a sus muertos tras la prohibición de los velorios en general, que impidió la celebración de los complejos ceremoniales comunitarios que acompañan la partida de los recién difuntos en particular. Ciertamente esta situación fue compartida y sufrida por la población que perdió seres queridos a causa de la enfermedad; no obstante, es necesario reflexionar desde el acotamiento étnico del pueblo maya, que hizo frente a fundamentales vacilaciones y problemas de todo tipo. Uno era respecto al tránsito y destino hacia el *Más Allá* de los familiares y amigos difuntos, pues no podían hacerles los rituales comunitarios fúnebres de rigor.¹⁵ Otro estuvo vinculado con el manejo de los restos de fenecidos por COVID-19, y la incerteza de si estos efectivamente correspondían a parientes o vecinos ultimados por *le koja'anila'*, como hasta la fecha se suele referir, en la lengua originaria, al padecimiento respiratorio.

Hemos de recalcar que no es costumbre del pueblo maya cremar a los muertos y depositarlos en calidad de cenizas, ni tampoco enterrar a ciegas los cuerpos, sin exponerlos previamente a la honra y piedad de los deudos. Con el propósito de mitigar la propagación del virus, las autoridades sanitarias locales entregaban a los familiares los cuerpos de sus difuntos en cajas selladas, ya incinerados. Esto llevó al pueblo maya a un callejón de interrogantes acerca de cómo proceder con los restos, cómo acompañar el duelo, cómo sanar colectivamente.¹⁶ Esto se suma a otro tipo de situaciones de vulneración, como la burocracia de los servicios de salud en cuanto a la transportación de enfermos hacia hospitales especializados en COVID-19, además de la falta de

¹⁵ Para aproximarse a este tema, véanse Maldonado (2005) y Petrich (2005).

¹⁶ Entre las recomendaciones que la Cepal proporciona para mejorar la contención de los impactos de la pandemia entre los pueblos originarios se encuentra el aseguramiento del acceso adecuado a los servicios de salud, incluyendo la atención mental (2020, 65). Estos servicios siguen siendo una deuda de los sistemas de salud nacional y locales en los tres estados de la península.

información clara y culturalmente adecuada. Luis, el joven maya kinchileño ya citado, relató la experiencia vivida desde su localidad en estos términos:

Les prohibieron [al personal de salud del municipio por parte de autoridades sanitarias estatales] mover a los enfermos si no hubiera una ambulancia que viniera por ellos, y en Kinchil no había ambulancia, y había que esperar que viniera de Hunucmá o de Mérida, y en su apogeo del COVID era muy difícil. Los vehículos de traslado, las combis, no querían llevar a los enfermos de COVID por temor a contagiarse, y otros muchos no quisieron irse al hospital, porque sabían que ir al hospital y [ser entubados] era su muerte, por eso muchos prefirieron morir en su casa. Ibas [al hospital, pero] no podías visitarlos [a los familiares ingresados por COVID-19], y solamente te daban las cenizas, y no sabías si eran de verdad las cenizas de tu pariente. Tampoco te los daban para enterrar, porque no se puede. Y si eras influyente y te daban el cuerpo, en tres horas ya tenías que enterrarlo en su caja vitafilada,¹⁷ y no la podías abrir, tampoco podías ver si estaba tu muerto ahí (Luis, comunicación personal, octubre de 2021).

Jorge señaló que, en Hopolchén municipalidad, quienes tuvieron posibilidades económicas, se costearon acompañamiento psicológico privado, servicios que no fueron pensados ni provistos por las autoridades sanitarias.

En otras familias fue más difícil el no volver a ver a un familiar. En una familia que perdió a su papá, les dijeron a los hijos: “Su papá se fue de viaje”. ¿Cómo les explicas a los niños que tu papá está en esa cajita [de cenizas], que ya no está? Algunas personas pudieron pagar servicios de acompañamiento psicológico, que debió ser un acompañamiento por el sector salud para personas que perdieron a familiares, y no hubo (Jorge, comunicación personal, octubre de 2021).

Es de reconocer que los protocolos sanitarios, al ser planteados e implementados con urgencia y ejecutados de modo homogenizante, no consideraron las particulares y diversas concepciones sobre la vida, la muerte, el mundo postrero, la enfermedad y la corporalidad como primer territorio que operan en el pueblo maya peninsular, en específico, y de los grupos indígenas en general, y que modelan el universo en el que se insertan. Esto da cuenta de

¹⁷ Es decir, sellada con una película plástica adherible.

cómo lo que puede ser pensado como un trauma generalizado, en realidad tiene sus matices según cada población.

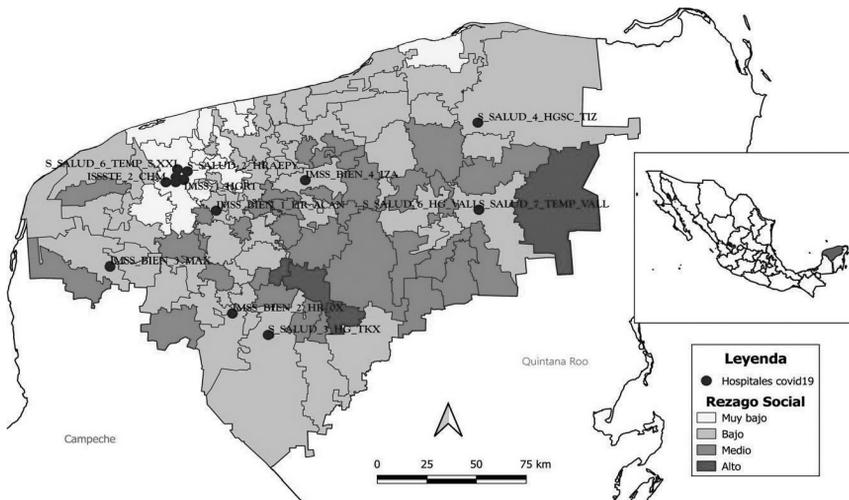
A la par de Pizarro, distintos autores (Kaztman 2000, Busso 2005, Filgueira 2002) comparten la idea de que la vulnerabilidad social, contrastada con la perspectiva en torno a la pobreza, permite la identificación de dos dimensiones en torno al concepto: una “positiva”, que engloba recursos y estrategias, y otra “negativa”, basada en las nociones de inseguridad e indefensión, y de la que es preciso dar cuenta de su carácter histórico y contextual. Es decir que la inseguridad e indefensión de las poblaciones indígenas, como el pueblo maya, no es una condición intrínseca a su ser étnico, sino resultado de un proceso de exclusión histórico. Como señala Busso, “el enfoque de la exclusión social enfatiza en los procesos de debilitamiento y ruptura de los vínculos sociales que unen al individuo con la comunidad y la sociedad de referencia, dificultando o anulando la posibilidad del intercambio material y simbólico” (2005, 10). Sin duda, la exclusión ha sido una constante en el proceso de conformación de la sociedad yucateca (Savarino 1999), en la cual la población maya ha quedado “olvidada” por parte del resto de la sociedad, por lo menos en lo que se refiere a la posibilidad de acceso a bienes y servicios igualitarios.

Una expresión contemporánea de esta exclusión es la indicada por el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Respiratorias Virales, de la Secretaría de Salud (SVEERV), al dar a conocer que, a nivel nacional, a septiembre de 2021, los casos de muertes de hablantes de lengua indígena fueron 3321, pacientes que dieron positivo a COVID-19, de los cuales solo 358 requirieron ingreso a Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) e intubación, es decir, únicamente 10.78%. Esta cifra quizá responda a las largas distancias que hay entre las localidades con población hablante de lenguas indígenas y los centros urbanos donde se encuentran los centros de salud, así como a la rapidez con que se necesitaba realizar los traslados. Esto demuestra la falta de infraestructura médica en las poblaciones indígenas (Medel-Ramírez, Medel-López y Lara 2021, 30-32). Alberto, activista y defensor de derechos humanos y del pueblo maya, compartió en Chablekal lo siguiente:

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 (Alberto, comunicación personal, 22 de septiembre de 2020).

Al mencionar el tema de una política urbana o “urbanocéntrica”, como Alberto nos indicó, se refería principalmente a la localización de los hospitales COVID-19 en el territorio. La situación expresada por él es notoria si identificamos tal ubicación respecto de la presencia de población indígena y el índice de rezago social en Yucatán.

Mapa 1. Distribución de hospitales destinados a la atención de pacientes enfermos de COVID-19.



Fuente: elaboración de Bertha Hernández Aguilar con base en Coneval (2020) y Clues (2021).

Para brindar una idea de la centralización de espacios destinados a recibir pacientes enfermos de COVID-19, queda el Mapa 1, que ejemplifica el caso de Yucatán. Los hospitales adecuados para atender a estos pacientes se encuentran mayormente en regiones de bajo rezago social, cuando no centralizados en el área de nivel muy bajo. Imperan en el mapa áreas que condensan municipios completos sin que se encuentren nosocomios especializados en la recepción de tales enfermos.

Hasta mediados de 2020, en Campeche se reportaba la carencia de servicios médicos en poblaciones mayas, además de la dificultad para contratar servicios de transporte y la falta del reiterado servicio de información sobre el comportamiento del virus y el desarrollo de la enfermedad (*La Jornada Maya*, 12 de julio de 2020).

A la situación expresada previamente habría que sumarle las condiciones económicas de la población maya; es importante decir que, ante la llegada del virus SARS-COV-2, esta ya presentaba una situación difícil en torno a lo económico. En los últimos datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2015), se indicó que en Yucatán había una población indígena ocupada de 401 429 personas, de las cuales, 5.6% no recibía ingresos; 17.3%, menos de un salario mínimo; 38.3%, entre uno y dos salarios mínimos, y 30.8%, más de dos salarios mínimos. Es notorio que más de la mitad de la población indígena (55.6%) recibía ingresos que no rebasaban los dos salarios mínimos. Esta realidad se agudizó con la llegada de la pandemia, que implicó el cierre de puestos laborales y un aumento en el gasto de ciertos insumos para “defenderse” del virus: gel antibacterial, cubrebocas, toallitas desinfectantes, etcétera. Particularmente, la pérdida del empleo caló profundo entre los integrantes del pueblo maya; uno de ellos, en Kinchil, recuerda situaciones como las siguientes:

Cambió todo con el COVID, de antes se trabajaba en San Diego y en Santa Cruz había donde sembraban papaya, cuando empezó lo de la enfermedad bajó la venta y sacaron a la gente, dejaron de sembrar porque no les resultaba, así que nosotros ya no pudimos trabajar ahí, nos quedamos sin nada (Carlos, comunicación personal, septiembre de 2021).

Un segundo comentario, en Mérida, también apunta a las dificultades de la pérdida de trabajo y de oportunidades vinculadas al empleo:

Ya no hubo trabajo, mi familia tiene una banquetera y, debido a las medidas preventivas, ya no se podían realizar fiestas, por lo cual fue una baja muy repentina de nuestro negocio, y a causa de ello tuvieron que recurrir a buscar otros empleos, pero tardaron en encontrarlos (Alejandra, comunicación personal, septiembre 2021).

Un testimonio más, de Carlos, en Kinchil, expone la diferenciación del trabajo agrario durante la pandemia en Campeche. En el que se mencionó con antelación, Jorge, el interlocutor, enuncia las vivencias de campesinos operarios de empresas dedicadas a la agroindustria mecanizada; después señala la recuperación de los sistemas productivos de la milpa y el solar mayas para sostener la alimentación familiar durante la pandemia, y el esfuerzo porque estos permanezcan tras la incertidumbre inicial y la comprobación de su éxito como alternativa valiosa de sustento local.

Durante la pandemia, el campo no paró. Con o sin pandemia, la gente tiene que comer, y así lo ven los empresarios. No había seguridad en los campos [mecanizados], los empresarios amontonaban a la gente como ganado en las camionetas en los campos. Suponemos que los químicos que se usan para la siembra de maíz y soya transgénica debilitan el sistema inmune, pero igual los empresarios amontonaban gente. Nos pronunciamos porque los campos tuviesen mínimos de cuidado y había gente que se desmayaba de fiebre, y no había cuidado ni distancia. Un empresario muy famoso de mi comunidad falleció por COVID y ni así sus campos no se detuvieron. Nosotros como organización dijimos que los compañeros agrónomos promovieran el conocimiento de volver a la milpa desde sus comunidades, y ahí trabajaron: se centraron en producir sus huertos, sus picantes, sus maíces, sus frijoles, cada uno en su comunidad. Pensamos que no daría resultado, pero nos dimos cuenta de que sí funcionó. Una vez que acabaron el miedo, la paranoia y la histeria, vimos que pudimos hacerlo, y vamos a seguir haciéndolo mejor ahora que está calmada la cosa (Carlos, comunicación personal, septiembre de 2021).

Hubo dos aspectos más que abonaron a la situación de inseguridad durante la pandemia. Uno, en lo relativo a la posibilidad de tener información oportuna y adecuada culturalmente para la población maya. En su mayoría se privilegiaron “canales” digitales y textos para la difusión de información. El tema es que, entre la población indígena de 15 años y más, 11.7% no tiene instrucción;¹⁸ 21.5% cuenta con estudios de primaria incompleta; 16.3%, primaria completa; 4.9%, secundaria incompleta y 22.9%, completa, y 22.4%, media superior y superior. Relacionado con la información sobre el coronavirus, integrantes del pueblo maya indicaron, en un comunicado público,¹⁹ que si bien se había generado una serie de productos en lengua maya para informar sobre el virus y la pandemia —particularmente, acerca de prevención y cuidados de la salud—, estos fueron difundidos casi de manera exclusiva por medios digitales: sitios de internet, televisión y redes sociales. “Canales” a los cuales muchas veces se da, por supuesto, 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 Tec-

¹⁸ La categoría indica que no cuenta con ningún grado de escolarización primaria, sin que esto signifique que no sepa leer ni escribir.

¹⁹ Véase Indignación (2020).

nologías de Información en los Hogares (ENDUTIH), del Inegi (2018), 49.6% del total de los hogares (599 396) de Yucatán no dispone de conexión a internet y 52.4% no posee computadora. Particularmente en el ámbito rural, solamente 2.6% de los hogares rurales tiene conexión a internet. Específicamente para el caso de las viviendas indígenas (257 427), el panorama es el siguiente: cuentan con radio, 62.7%; con televisión, 87.8%, y con computadora, 14.8% (Inegi 2015a). Respecto de las localidades indígenas con cobertura de servicio móvil, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT 2018) reporta que 89% de estas en Yucatán poseen cobertura de al menos una tecnología.²⁰ Aun así, la información no siempre era pertinente o adecuada, y hubo portales oficiales que, de acuerdo con algunos pobladores de la península, se limitaron a expresar condolencias por fallecidos de COVID-19: Jorge recordó que las autoridades de su municipalidad “se limitaron a lamentar fallecimientos vía Facebook; esa fue la labor del municipio: poner pésames en Facebook”.

Cabe destacar que hubo organizaciones de la sociedad civil que dedicaron esfuerzos a compilar información oportuna sobre el tema, y traducirla del español a la lengua maya oral para luego compartirla en dispositivos USB, con el fin de difundirla mediante perifoneo en poblaciones que no contaban con señal telefónica o acceso a internet, como fue el caso de Muuch Kambal. Además, las juventudes vinculadas con este organismo colaboraron depurando y denunciando noticias falsas; también recopilaron datos y crearon canales de comunicación para difundir cuanto se tenía a mano, especialmente entre los adultos de sus propias familias (como padres y abuelos) y vecinos, particularmente, población de la tercera edad.

Otro aspecto, y que sin duda se encuentra entre los más importantes por su afectación al índice de severidad²¹ 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

²⁰ Una tecnología para brindar acceso a los servicios de voz, SMS y datos del tipo 2G (baja velocidad), 3G (mayor velocidad y transmisión de datos) o 4G (alta velocidad).

²¹ Distintos factores agravan la severidad de la enfermedad de COVID-19 entre la población: edad avanzada, hipertensión, enfermedades cardiovasculares, diabetes y obesidad. Particularmente en México, la obesidad y la diabetes, vinculadas al consumo de alimentos ultraprocesados, se han convertido en una epidemia. La obesidad aumenta 1.43 veces el riesgo de severidad del padecimiento por este coronavirus, mientras que la diabetes, 1.87 (Denova-Gutiérrez *et al.* 2020).

de la población maya hasta ese momento afectada por COVID-19 presentaba las tres comorbilidades,²² lo cual la ponía en una condición de mayor riesgo.

Lo dicho hasta aquí demuestra la mayor indefensión del pueblo maya frente a la pandemia; en ese sentido, esta caracterización se corresponde con las representaciones generalizadas en torno a este grupo étnico, al cual usualmente se le concibe con carencias y necesidades. Es justamente en la superación de estas representaciones que el concepto vulnerabilidad ayuda, ya que, como se mencionó, implica prestar atención también a las capacidades y los saberes de los grupos sociales, observando cómo despliegan estos atributos para hacer frente a las problemáticas que los afectan directamente, en este caso, la crisis derivada de la pandemia. En términos generales, podríamos afirmar que el pueblo maya logró sobrellevarla gracias a su territorio.

Una impresión recurrente en las entrevistas realizadas en este estudio fue que, durante la emergencia sanitaria, el Estado no generó las acciones suficientes para atender la situación de vulnerabilidad de estos pobladores, de tal forma que fueron ellos mismos, en sus respectivas comunidades, los que tuvieron que generar acciones para paliar el evento crítico. Esto se constata con las personas mayas entrevistadas, quienes, casi en su mayoría, expresaron lo vital que resultó el territorio para su sobrevivencia. Al respecto, tres testimonios recabados en Kimbilá, Hopelchén y Homún, respectivamente:

El territorio fue indispensable para superar la crisis por el COVID-19, por ejemplo, los jóvenes que estaban en la prepa regresaron al monte, a leñar, a buscar sustento para llevar a sus casas... los jóvenes y la gente en general se percataron de que el solar es muy importante, obtener frutos, sembrados... poder tener para consumir pero también para vender y/o intercambiar. Es interesante porque todo el primer año de la pandemia fue un regreso al campo, a hacer milpa... El territorio ayudó en el corte brusco, pero parece que aprendimos muy poco del territorio, si lo perdemos, ya no tendremos ni siquiera ese salvavidas (Ezer, comunicación personal, octubre de 2021).

Un territorio representa un espacio de vida. Para nosotros, como mayas de la zona, es nuestro espacio de convivencia, que históricamente nos

²² 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 de internet del ORGA <<http://orgacovid.enesmerida.unam.mx/>>.

ha hecho lo que somos... El territorio nos permitió sobrevivir a la pandemia. El valor del territorio es incuantificable, no hay dinero que pueda suplirlo. A pesar de todo el miedo y el estrés, el territorio nos ha permitido vivir... el territorio nos permitió comer, que era lo más básico e indispensable, nos permitió respirar y trabajar la apicultura, estar bien, caminar en él, dispersarnos... (Jorge, comunicación personal, octubre 2021).

En el monte no te mueres de hambre, pero hay que vivir como los antiguos. Por eso los antiguos siempre están cerca de cenotes; en el monte, con eso basta. A mí me decían: “Cuida tus cosas”, es así como me preparé para la crisis, pues esta tierra es sagrada. Todo lo que se siembra, produce, pero hay que trabajarlo. Pero también implica comer como los antiguos: comer pozole, masa, comida de los mayas. Pero lo principal, ¡bendito Dios, tenemos agua! (Germán, comunicación personal, agosto de 2022).

De cierta forma, el territorio, entendido como fuente de vida ante la pandemia, da cuenta de cómo los grupos y familias afectados han implementado una serie de *activos* y *estrategias* basados en el manejo de sus propios recursos para sobrellevar la situación y defender su vida. Respecto de los activos, Kztzman (2000) propone visualizar los capitales físico y social. El primero incluye tanto los recursos financieros como el patrimonio vinculado con la vivienda, los animales y los medios de producción; el segundo se corresponde con las relaciones sociales, la reciprocidad y la confianza.

En esa línea, la teoría de los capitales señala que un medio de vida comprende las capacidades, los activos—incluyendo tanto los recursos materiales como los sociales— y las actividades necesarias para ganarse la vida; no obstante, para que un medio de vida sea sostenible, debe afrontar y recuperarse de tensiones y choques, mantener o mejorar sus capacidades y activos, sin socavar la base de recursos naturales (Scoones 2009).

Tabla 2. Teoría de los capitales según Scoones (2009).

Capital	Definición
Natural	Inventario de recursos naturales (sol, aire, agua) y servicios ambientales (ciclos ecológicos) de los que se derivan recursos y servicios útiles para los medios de subsistencia.
Económico y financiero	Capital base (dinero efectivo, crédito, infraestructura básica, equipos de producción y tecnologías) esencial para el logro de cualquier medio de vida.
Humano	Aptitudes, conocimientos, capacidad de trabajo, salud y capacidad física son importantes para el éxito en la búsqueda de diferentes estrategias de subsistencia.
Social	Recursos sociales (redes, relaciones sociales, afiliaciones, asociaciones) a las que se acude para llevar a cabo diferentes estrategias de medios de vida que requieren acciones coordinadas.

Fuente: elaboración y traducción propia con base en Scoones (2009, 7-8).

El pueblo maya, cabe destacar, al hallarse repartido en diferentes geografías de la península, ha procurado aprovechar la pluralidad de actividades desempeñadas en sus entornos (desde las costas hasta las urbes, y aun hacia las selvas más apartadas), lo que ha diversificado también los capitales con los que cuenta. Es de precisar que, en el marco de la pandemia de COVID-19, la sola posesión de ciertos capitales y recursos naturales (tenencia de tierra, hortalizas, frutos de la milpa, animales de traspatio) no ha sido suficiente para la sobrevivencia; igual de relevante ha resultado la expresa disposición a compartir, intercambiar y generar procesos de trueque con miras a una redistribución de estos bienes, y así posibilitar la subsistencia de las personas en sus respectivas comunidades. Así lo indicaron Valiana, radicada en Sinanché, un poblado cercano a la costa norte de Yucatán, y don Germán, poblador de Homún, en los siguientes extractos, respectivamente:

Durante la pandemia, la economía local se fortaleció muchísimo... en cuestiones de hortalizas, de pesca, la gente comenzó a generar intercambios; debido a que en la pandemia cerraron los centros de acopio del pescado, la gente comenzó a pescar de forma artesanal, con la tarraya, muy para autoconsumo, y eso generó que la gente comenzara a intercambiar o a vender a precios muy accesibles... se mataba una res y todo el pueblo iba a comprar la carne de res pero a precios accesibles... se dejó de depender de lo de afuera (Valiana, comunicación personal, marzo de 2022).

Para las crisis hay que prepararse, cuidar las cosas, almacenar leña, ropa, cuidar lo tradicional, porque eso va a servir; hay que salar la carne para que dure, hay que tener gallinas, para que pongan huevos. Para que no nos pase como nos pasó cuando escaseó el maíz en el 81; pero es importante la corresponsabilidad, intercambiar cosas con los vecinos, ayudar a quien no tiene nada, desearles el bien, no envidiar a quien tiene. También hay que saber pedir las cosas, hablar con los animales para que no destruyan la milpa, pedirle al *jmen* a que haga *k'eex*, *looj*, y que así la milpa, el terreno, se logre (Germán, comunicación personal, agosto de 2022).

Como se puede observar, *poseer territorio*, en su sentido amplio de recurso para la vida, facilitó que las necesidades esenciales del pueblo maya estuvieran cubiertas. Lo que es un hecho también es que ese territorio social se está perdiendo cada vez más en la Península de Yucatán. Como señala Torres-Mazuera (2021), desde las modificaciones a la Ley Agraria en 1992 y hasta mayo de 2019, en Campeche Quintana Roo y Yucatán, un total de 22 600 parcelas, con una superficie de 192 600 hectáreas de tierra, dejaron de ser de propiedad social y se convirtieron en propiedad privada. Este proceso de privatización, mercantilización y despojo de tierras precedente a la pandemia no cesó durante esta, e incluso se podría pensar que se agudizó o por lo menos comprometió aún más la vida de las personas del pueblo maya.²³

4. Gobernanza local: la expresión de un “nosotros” en la defensa del territorio

Ante los procesos mencionados, las personas del pueblo maya han pugnado por la defensa del territorio. Uno de los casos “paradigmáticos” es lo acontecido en la comunidad de Homún con el intento de instalación de una meggranja porcícola. Esta localidad lleva alrededor de una década aprovechando los cenotes que se encuentran en la jurisdicción municipal, forjando así una forma de ganarse la vida. Varios parceleros que cuentan con estos cuerpos de agua en sus demarcaciones ejidales han logrado —no sin un considerable esfuerzo y erogación económica— habilitarlos para recibir a visitantes nacio-

²³ Una situación no exclusiva del pueblo maya, sino recurrente en muchos otros grupos originarios, que denunciaron que durante la pandemia no solamente no cesaron los problemas vinculados con el despojo de tierras, sino que incluso en algunos casos se agravaron.

nales y extranjeros que llegan en búsqueda de opciones de turismo rural y de aventura. La situación por la que atraviesa Homún ha generado un impacto internacional por la amenaza que se cierne no solamente sobre los acuíferos, sino también en el entorno natural del sitio, lo que se ha traducido en una mayor afluencia turística, acusada por los mismos visitantes.

La problemática en torno a la instalación de una meggranja porcícola inició en 2016. He aquí un breve recuento construido con base en testimonios de los propios pobladores: hacia el rumbo del oriente del poblado, sobre la vía que lleva al vecino pueblo de Huhí, un terreno de dimensiones considerables (alrededor de 113 hectáreas) fue vendido por locales. Pobladores dedicados a la albañilería fueron contratados por representantes de los nuevos propietarios para la edificación de diferentes estructuras y, avanzada la obra, se supo que se trataría de una granja de crianza porcina de dimensiones gigantescas.

Tras esto, hubo una serie de pareceres encontrados, especialmente frente a diferentes omisiones de las partes implicadas. El alcalde en turno concedió permiso para la construcción y operación de la meggranja, sin que esta contara con la necesaria Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), sin presentar el caso al cabildo y sin efectuar la consulta que de rigor se obliga en un pueblo originario. Una parte de la población se mostró agradecida por la posibilidad de apertura de un centro laboral, mientras que cenoteros y personas que han hecho del turismo una forma autónoma de ganarse la vida se expresaron preocupados y disgustados, no por la apertura de una granja porcina *per se* (de hecho, en el rumbo abundan de tipo porcícola y avícola, y varias de ellas operan en el clandestinaje), sino por la desproporcionada producción planeada en las instalaciones, que ascendía a 49 252 cerdos, y las toneladas de excretas vertidas que, más temprano que tarde, impactarían en el subsuelo y acabarían con la fragilidad del entorno. Es preciso señalar que no toda la población goza del privilegio del derecho ejidal, ni todos los ejidatarios cuentan con cenotes en sus parcelas, de modo que un sector poblacional se mostró contento con la granja, pues representaba un espacio de trabajo cercano a la localidad frente a las duras condiciones laborales que viven quienes no se dedican al turismo. No obstante, estas esperanzas se vieron frustradas, pues el sistema de producción de la granja proyectada por la empresa, aunque criara a decenas de miles de porcinos, emplearía una planta de apenas 50 personas.

Ante el complejo panorama, los cenoteros se conformaron en una colectividad que nombraron Kana'an Ts'onot (Guardianes de los Cenotes, en lengua maya), con el propósito de hacer frente al despojo territorial y las amenazas al acuífero desde la etnicidad propia, de la que se exige también el respeto

a los derechos anejos a la pertenencia a un pueblo originario. Un ministro de culto de la localidad propuso vincularlos con Indignación, A. C., una institución no gubernamental, que los ha asesorado legalmente para hacer frente a la situación, en un movimiento que han tenido a bien llamar La Lucha.

Al momento, el colectivo Kana'an Ts'onot mantiene dos juicios en curso: uno contra la Manifestación de Impacto Ambiental y las irregularidades de su confección y contenidos; el otro fue interpuesto por seis infantes de la localidad, representados por sus tutores, que permitió el cierre de la megagranja —al menos mientras se libra el juicio—, en el que se invocan los derechos al goce de un ambiente y agua sanos, así como principios de precaución, prevención e *in dubio pro natura* (Medina, Fernández y Montiel 2021, 35).

Es de señalar que los miembros de la colectividad acusan vínculos de parentesco y cercanía entre los propietarios o inversionistas de la empresa porcícola y autoridades de diferentes esferas, lo que ha provocado una serie de “castigos” —como los cenoteros llaman— a la localidad por parte de distintas instancias estatales. Esto se advierte, según el testimonio de ellos, en el cese de la recepción de apoyos para el fomento de los cenotes e infraestructura municipal, la nula enunciación de Homún en el discurso turístico, las clausuras injustificadas de parajes de cenoteros dirigentes en 2018 y 2021, y más recientemente, la amenaza telefónica contra la integridad de una mujer del colectivo.²⁴ El único reconocimiento recibido a lo largo de la lucha por una institución fue la presea Corazón de León, concedida por la Universidad de Guadalajara, aunque el caso ha recibido proyección internacional a través de varios medios periodísticos.

Consideramos que en este proceso de lucha es posible rastrear cómo está expresándose la gobernanza en torno a los recursos del territorio que han sido fundamentales para sobrellevar la pandemia, pero también la situación de vulnerabilidad histórica del pueblo maya. La gobernanza se puede definir como “la interacción entre instituciones, procesos y tradiciones de cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre cuestiones de interés público y a menudo privado, y cómo es que los grupos interesados se hacen escuchar” (Stoll-Kleemann *et al.* 2006, 4).

Dos aspectos claves resaltan de esta definición. Primero, que la gobernanza tiene que ver con la toma de decisiones en torno a cuestiones de interés público y en cómo los grupos se hacen escuchar. En este sentido, es factible ex-

²⁴ Varias de estas situaciones fueron cubiertas por *La Jornada Maya* (21 de septiembre de 2018, 24 de mayo de 2021 y 6 de abril de 2022, entre otras emisiones).

plorar cómo se han tomado las decisiones en torno a la megagrانja porcícola que, como ya indicamos, en principio fue impuesta, y también cómo se han hecho escuchar por la vía legal, principalmente. De esta forma, lo que abordaremos a continuación es la gobernanza en tanto fenómeno empírico; es decir, atenderemos a quiénes han sido los actores involucrados en la defensa del territorio, el contexto en el que han operado, los procesos de toma de decisiones y la construcción de redes de confianza (Porras 2011; Adger, Brown y Seyfang 2003).

Por lo anterior, y dada la propia realidad del pueblo maya, nos distanciamos de la conceptualización “tradicional” de la gobernanza, que ubica la relación entre el Estado, la sociedad civil y los capitales privados en la toma de decisiones. Sin duda alguna, lo que encontramos en el caso vinculado a la defensa del territorio es una desconfianza hacia la figura del Estado²⁵ y una identificación de la empresa privada (llamada Producción Alimentaria Porcícola [PAPO]) como la enemiga. Esto es particularmente importante, pues da cuenta de cómo personas que pertenecen a distintos sectores (organismos de la sociedad civil, académicos, personas del pueblo maya) se articulan a partir de la demanda y exigencia de sus derechos, lo que sugiere que estamos ante un proceso de construcción y expresión de una identidad colectiva, de un “nosotros”, que implica la clara definición de quiénes pertenecen al movimiento—lo cual involucra, por supuesto, cuestiones de confianza— y quiénes son los “enemigos”, quiénes son los “otros” culpables de agravar la vulnerabilidad histórica del pueblo maya. Al respecto de esta “culpabilidad”, podemos mencionar lo indicado por Beatriz, en Chablekal, en torno a los capitales privados y el Estado:

Hace 15, 20 años que empezamos a escuchar ruido, ahí viene todo esto [en referencia a proyectos de desarrollo], se empieza a mover todo esto, hoy nos podemos preguntar: ¿dónde estaba el pueblo maya?, ¿estaba durmiendo? No, creo que la situación es: dividieron el pastel, ya vieron, y son ese tipo de conexiones que tienen, si yo quiero un proyecto voy a empezar sabiendo dónde voy a tener la tierra, dónde es la mejor posición, dónde voy a poner esto, ellos [empresarios] sí tienen un plan que junto con el gobierno del estado y las instituciones facilitan a estas empresas, a estos acaparadores, desarrollar sus planes no pensando en

²⁵ Esta misma situación la encontramos en un trabajo previo del ORCA, en el que dimos cuenta de una fractura entre el pueblo maya y el Estado (Rodríguez y Franco 2021).

el pueblo, porque si el Estado tuviera un plan de desarrollo para los pueblos, otro gallo cantaría, pero como no es plan dado por el pueblo, o sea, son intereses para los empresarios, no para el pueblo (Beatriz, comunicación personal, junio de 2022).

Esta complicidad entre capitales privados y el Estado ha generado diversas amenazas al pueblo maya, la mayoría de ellas vinculadas al territorio, que en palabras de Beatriz ha exacerbado la vulnerabilidad: “el gobierno ha dejado muy vulnerable al pueblo maya”. Alberto, en Chablekal, también dio cuenta de estas amenazas:

En general existen diversas amenazas, a las que les damos más atención es a los megaproyectos, que hay de todo tipo en la península; por un lado, la industria porcícola, una gran amenaza en todos los sentidos, tanto al agua, al aire, al derecho a la libre determinación del pueblo maya... se está pasando por encima de la autonomía de la libre determinación y existen otros megaproyectos como puede ser el tren maya, como puede ser todavía la soya en algunas partes... las inmobiliarias, sobre todo en las zonas urbanas, estamos hablando de Mérida, Valladolid, Tizimín, Izamal, Tekax, que se convierten en un problema en todos los sentidos, no solo por la especulación de la tierra y lo que conlleva el despojo, sino por todo el modelo urbano que afecta la vida de las comunidades, estamos hablando de sus decisiones, el reconocimiento de las autoridades (Alberto, comunicación personal, junio de 2022).

Como señalamos, si bien existen múltiples amenazas al territorio, observamos que el caso de Homún permite ejemplificar cómo está operando el pueblo maya en términos de gobernanza. Consideramos que la pandemia mostró la importancia de cuidar el territorio, y en este caso específico, los cenotes; como han comentado las personas de la comunidad, tuvieron muchas complicaciones ante la imposibilidad de generar actividad alrededor de estos, lo cual los dejó en condiciones de vulnerabilidad. La pandemia ya está en proceso de contención, pero las dinámicas que atentan contra el territorio se espera que sigan ocurriendo, y en ese sentido, quizás, a los ojos de los pobladores, sean una situación más preocupante y que les puede generar mayor indefensión e inseguridad que la propia pandemia.

Defender ha implicado la creación y la participación de y en redes. Como también se señaló, quizás la primera red establecida fue con Indigna-

ción, A. C., pero también es importante reconocer los vínculos que entre los propios pueblos mayas fueron generando; al respecto, Alberto comenta, en Chablekal, lo acontecido en torno a la primera consulta:

Para esta consulta invitan a otros pueblos a que den su experiencia de consulta como fue Kimbilá, Chablekal, que habían hecho su propia auto-consulta, y Hopelchén... llegan al proceso de consulta, llega también el día de la votación, llegan como observadores Chocholá, llega Hopelchén, Chablekal, Sanahcat, Kimbilá... y hasta ese momento ahí estaban, digamos que ya van haciendo alianzas con otros pueblos, dicen que no, entregan sus actas, vienen a entregarlo, hacen una marcha y entonces, a raíz de esa marcha, se dispara Homún mediáticamente, aparece Kinchil, y van caminando, y Homún visita Kinchil, se empiezan a dar estos encuentros con otros pueblos, entonces, digamos, Homún va caminando siempre primero acompañado de pueblos (Alberto, comunicación personal, junio de 2022).

Irma, una cenotera de Homún, dijo sentirse contenta al conocer —a través de Indignación y una serie de encuentros que organiza en conjunto con otras organizaciones— a otros colectivos y otras mujeres que, como ella, se encuentran defendiendo sus territorios y derechos frente a imposiciones de tipo gubernamental o empresarial. De este modo, se han logrado tender redes solidarias y amistosas entre dirigentes y miembros de colectivos mayas, que comparten experiencias, estrategias, dolores y esperanzas. En el caso de las mujeres, se tienden también lazos de sororidad.

Yo conocí a una mujer que participa defendiendo a San Fernando.²⁶ Ella se para, se presenta y expone su caso, sin miedo. No se lo contaron, ella misma lo está diciendo; no se lo dijeron a ella, lo está sintiendo, lo está vi- viendo, lo está pasando. Entonces, ¿sí o no que eso es lo que tú más crees? Lo real. Yo sentía coraje, está compartiendo su testimonio: “A nuestros hijos les da mucha diarrea, el agua que sacas es amarilla, hasta la de la llave”. Y tú la escuchas y sientes un coraje, qué coraje. Hay mucha chamba, es mucho problema. Y en San Fernando hay mucho machismo, y las mujeres del colectivo tienen que luchar también contra el machismo de su pueblo; los hombres de ahí no permiten que las mujeres organicen el movimien-

²⁶ Comisaría de Maxcanú, Yucatán. Se encuentra, asimismo, en pie de lucha contra la instalación de una meggranja porcícola.

to. Ellas tienen doble aplauso, porque aparte ellas están luchando contra el machismo, no solo con PAPO. Hay muchas mujeres luchando en todas partes, ¡son tantas! (Irma, comunicación personal, mayo de 2022).

Una vez realizadas estas primeras alianzas con otros pueblos, y después de que se hiciera mediático el tema de Homún, se comenzaron a tejer otras alianzas para La Lucha. Sin embargo, este camino no siempre fue fácil, como indicó Alberto en Chablekal, particularmente desde la academia en el ámbito local, no ha sido fácil ubicar acompañantes y aliados:²⁷

Han tejido alianzas con ciertos peritos, académicos, que además ha sido difícil porque [en] la academia son medio... les da miedo... empiezan a buscar peritos y pues los académicos en el área de biológicas dijeron que no, o dijeron: "Sí llego a la consulta" y no llegaban, porque les daba miedo (Alberto, comunicación personal, junio de 2022).

Roberto, defensor del territorio de Kinchil y miembro del colectivo *Chik'in Ha'*, arguyó que las organizaciones internacionales han sido las que más han colaborado con su colectivo que, tal como Homún, hace frente a la misma empresa porcícola, procurando defender los acuíferos de su entorno:

Las ONG internacionales son las que más han trabajado con nosotros. El caso de la UADY es lamentable. En su momento, nosotros pedimos que sea por medio de la UADY que se hicieran estudios de agua de la zona; pero la UADY favoreció a Kekén, ya estaba todo un circo formado. Estos 9 años luchando e investigando nos han permitido ir documentando las actualizaciones de cada institución [...] Nosotros hemos pedido muestras y análisis del agua de la zona a Conagua, a la UADY, al Cinvestav, y el que mejor ha trabajado es Greenpeace. No porque diga lo que queremos escuchar, sino porque siempre fue muy claro en sus procesos. Los cuerpos académicos son complicados de entender, porque muchos no los entienden y sus dinámicas no llegan a ser comprensibles [...]; muchos de ellos no tienen manera de entender y de servir a la comunidad. [...] Lo más importante es la alianza entre los pueblos. Nos hemos comunicado con pueblos como

²⁷ La gente de Homún tiene claro que no toda la academia es de confiar; al respecto, mencionaron el tema de una persona que firmó a nombre de la UNAM, que dijo que la planta de tratamiento sería muy buena, y que la misma instancia académica desmintió al señalar que dicha persona no era parte de la institución.

Maxcanú, Homún, Yaxcabá, Chapab, Ixil. Esta alianza entre pueblos ha permitido fortalecernos, saber que hay otras personas que nos escuchan y nos apoyan, personas como nosotros y los nuestros que están sufriendo lo mismo que nosotros (Roberto, comunicación personal, octubre de 2021).

Otros académicos del ámbito internacional se han sumado a la causa. Entre las instituciones académicas que se han adherido a La Lucha están las siguientes: Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria, de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Center for Biological Diversity; Red de Abogadas y Abogados por la Soberanía Alimentaria (Redasa); Seminario Interdisciplinario sobre el Hambre y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y Universidad Andina Simón Bolívar.

No solamente la academia se ha vinculado, sino también organizaciones como Greenpeace, Acción Ecológica, Article 19, Atención Comunitaria U Yutzil Kaaj, Co'ox Mayab, Colectivo de Derechos Humanos Yopoi, Consejo Ciudadano por el Agua de Yucatán, Consejo Maya del Poniente de Yucatán Chik'inja; Indignación, A. C., Kanan Lu'um Chapab, La Esperanza de Sitalpech, Observatorio para la Defensa del Territorio Maya, Waterkeeper Alliance, entre otras.

En este proceso de ir tejiendo alianzas, sin duda alguna un aspecto fundamental ha sido la confianza que algunos actores han logrado establecer con la gente de Homún gracias a la reciprocidad. La confianza es tema particularmente importante en la posibilidad de sumarse a La Lucha debido a que entre los cenoteros impera un clima de desconfianza hacia gente externa que se acerca a ellos; usualmente preguntan: “¿A qué vienes?, ¿qué quieres?”, preguntas legítimas en torno a su proceso de defensa. De tal manera que la cercanía con otros actores se ha generado por el apoyo mutuo y también por la identificación de un enemigo en común: las megagranjas porcícolas.

Entre estas alianzas, los habitantes de este sitio reconocen aquellos vínculos internos que les permiten fomentar a diario el territorio que defienden. A las formas locales y tradicionales de relacionarse, incluso afectivamente, con respeto y cuidado, con los montes, con los seres no humanos protectores, con animales y el mundo vegetal, se han sumado otras maneras de aproximarse a sus paisajes. Asimismo, reconocen la urgencia de entablar negociaciones con poblaciones cercanas; cuando esto no ha sucedido, con resignación respetan sus decisiones porque, al final de cuentas, “todos viven sobre los mismos ríos subterráneos”. Así lo señala Eusebio, en Homún:

Los de Cuzamá no están unidos. Es que es una ironía de la vida esto, sin ofender. Tú sabes que le está llevando la chingada al agua, pero lo primero que dicen es: “Que se están quedando ricos con los cenotes, que se chinguen, que vean qué hacer ellos”. Sí, pero si el agua todos la toman, no solamente nosotros. Nosotros estamos trabajando dentro de ella, es un atractivo. Si explotamos hasta cierto punto el lugar, pero también tanto yo como tú tomamos agua. Si tú les comentas esto a los de Cuzamá, te dicen los de Cuzamá: “Ah, Cuzamá está lejos, nunca va a llegar acá”, mas no se dan cuenta que son ríos subterráneos. Entonces es falta de educación o falta de información. Ellos no se han querido meter, nos dicen que estamos locos... Si hasta en el mismo pueblo de Homún nos dicen que estamos locos, pero estamos defendiendo algo que hasta ellos mismos va a beneficiar. Pero pues así es la cosa, así es la cosa (Eusebio, comunicación personal, agosto de 2022).

Derivado de este clima de desconfianza, la mejor opción para los pobladores de Homún ha sido la toma de decisiones democráticas. Poseen su propia asamblea en la cual dirimen los asuntos de importancia de manera colectiva; en Chablekal, Alberto mencionó lo siguiente:

Cada vez que hay alguna propuesta, ellos se tienen que juntar y decir, nos acercan esta propuesta: qué se hace, qué se le quita, qué se le pone, y ha sido un proceso que se inició con conformar un comité que era para una consulta y que se queda como su organismo de decisión, de ellos, en su lucha (Alberto, comunicación personal, junio de 2022).

En el proceso de toma de decisiones es importante hacer notar la presencia de Indignación, A. C., debido a que ha acompañado en el proceso de otorgar información, como también indicó Alberto:

Por parte de Indignación hace eso, darle la información, si se tiene que hacer alguna estrategia, al final son los pueblos quienes van a decidir... le ayuda a darles las herramientas para que los pueblos puedan hacer efectivo su defensa, entonces aun cuando nosotros tengamos las herramientas y todo, mientras ellos como pueblo no decidan no pasa nada, nosotros facilitamos la mesa como decimos y el pueblo puede tomar esa opción pero siempre dándole la información para que los pueblos se hagan fuertes y decidir qué y cómo. Tratamos de acompañarlos... siempre con la información (Alberto, comunicación personal, junio de 2022).

En suma, lo que tenemos en el caso de Homún es un quiebre de la relación entre sociedad y Estado; si pensamos que para algunos la gobernanza es un proceso mediante el cual se debe generar una relación horizontal en la toma de decisiones en las cuales participen actores de distintos órdenes, pero principalmente Estado y sociedad civil, entonces, en la gobernanza vinculada a la defensa del territorio (una gobernanza que podría considerarse ambiental) se expresa una falla respecto de lo que se entendería como una “buena gobernanza”. Precisamente por eso fue importante atender a los aspectos empíricos del proceso de La Lucha en Homún.

Reflexiones finales

Como señalamos, una vez más identificamos en este estudio de caso la distancia entre el pueblo maya y el Estado, una situación particularmente importante para Yucatán como entidad federativa, donde la población maya es mayoritaria y también es “usada” constantemente para la atracción de turistas, principalmente. Se habla mucho de lo maya y los mayas al mismo tiempo que se mantiene la cerrazón al diálogo y no se reconocen sus concepciones y formas de vivir y habitar sus territorios. Una muestra clara de esta situación es lo señalado hasta ahora en torno al caso de Homún. Un aspecto específico derivado de esta lucha y que muestra la ruptura entre el pueblo maya y el Estado es el documento titulado “Los pueblos mayas invitamos al presidente a dialogar: no queremos más meggranjas porcinas”, firmado por el comité maya de Homún Kana’an Ts’onot, el Consejo Maya del Poniente de Yucatán Chik’in-já, el Colectivo Cantukún, La Esperanza de Sitilpech, el Comité Vecinal de Yaxkukul, Kanan Lu’um Chapab (Defensores de la Tierra) y Misioneros, A. C., en el cual indican que:

El establecimiento de granjas con miles de cabezas de cerdos es una actividad empresarial que tiene múltiples impactos ambientales y se ha desarrollado en nuestros territorios, violando nuestra autonomía y libre determinación, y afectando gravemente nuestra tierra, agua, recursos naturales y formas de vida. A raíz de ello muchos pueblos, entre ellos los que suscribimos, hemos denunciado por diversas vías las afectaciones ambientales, sociales, culturales y territoriales que esta industria a gran escala nos genera, solicitando a los tres niveles de gobierno la implementación de medidas normativas y administrativas que pongan freno

a esta actividad y garanticen nuestro derecho a la libre determinación y a un medio ambiente sano. Como lo es la denuncia popular con número PFFPA/5.3/2C.28.2/00006-19, que presentamos 21 pueblos mayas ante Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) a finales de 2020. Hasta la fecha, ninguna autoridad nos ha escuchado (Indignación 2022).

Como claramente se señala al final del documento, ninguna autoridad los ha escuchado. En este caso, los colectivos mayas solicitaron un diálogo intercultural horizontal entre los pueblos originarios y las autoridades en turno, que debería ser posible, deseable y realizable de acuerdo con la realidad pluricultural del país y la región y a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. Un diálogo que, además, sería indispensable para generar un nuevo tipo de gobierno basado en la gobernanza, pero que hasta ahora, desafortunadamente, parece muy distante de lograrse. Cabe señalar que el problema expresado en el comunicado previo no es exclusivo de las granjas porcícolas; a inicios de 2024, Andrés Manuel López Obrador, presidente de México, reconoció la necesidad de atender —aunque sin darse a conocer la forma institucional o legal— a campesinos y campesinas de Hunucmá ante el despojo de tierras por parte de Bachoco, productor avícola.

En su conjunto, la pasada pandemia de COVID-19 y las presentes amenazas al territorio muestran que se han desatendido las demandas del pueblo maya y que este, a diferencia del resto de la sociedad, sigue sometido a condiciones desiguales en lo que respecta a infraestructura hospitalaria, servicios médicos, infraestructura y servicios de comunicación, oportunidades laborales y generación de políticas adecuadas lingüística y culturalmente hablando. En torno a la pandemia, las instituciones oficiales de salud no han emprendido un adecuado seguimiento de las secuelas producidas por COVID-19 en la población maya y tampoco en el resto de la población. Entre no pocas personas del pueblo maya es común escuchar los “achaques” potenciados tras la adquisición del virus, que suelen ser considerados como “secuelas”, tales como alergias y dolores de huesos y articulaciones, entre otros malestares. Podemos pensar en estas dolencias como una forma de continuar habitando con la pandemia misma en cuanto evento traumático, aunque ya en un tiempo diferente y de modo distinto. Esta forma de habitar, conviene mencionar, continúa despertando memorias y (re)activando saberes locales en torno a la medicina situada. Otras memorias que se avivan son las de quienes perdie-

ron a un ser querido en este contexto traumático que trastocó también las prácticas funerarias.

En este trabajo mostramos que si bien la pandemia de COVID-19 exacerbó la histórica vulnerabilidad del pueblo maya, desde su sentir, las amenazas al territorio se padecen y han calado más profundamente que la propia crisis sanitaria. Es importante apuntar que esta última permitió que el despojo del territorio continuara e incluso pasara desapercibido durante un tiempo; también limitó las posibilidades de la defensa al inhibir procesos organizativos que tuvieron que “esperar” hasta que los encuentros físicos fueran “permitidos” de nueva cuenta para seguir su curso. Mediante la implementación de megaproyectos se intentó naturalizar el despojo de los territorios, las violaciones a los derechos de los pueblos, con tal de “reactivar la economía”, “volver a la normalidad” o fomentar una pretendidamente “nueva normalidad”, aunque aquello significara el mantenimiento de las inequidades sociales que aquí se han apuntado.

Ante tal escenario, asumimos que el despojo del territorio en Yucatán es una expresión de lo que David Harvey (2005) ha denominado acumulación por desposesión, proceso que involucra expulsión por la fuerza de poblaciones campesinas de su territorio, privatización de la tierra, conversión de derechos de propiedad colectivos en privados y supresión de formas alternativas de producción y consumo. Acumulación por desposesión que, desde las voces mayas, se expresa en maniobras concertadas por actores tanto del Estado como de los capitales privados, y que atenta directamente contra su bienestar.

Precisamente el pueblo maya ha generado procesos de gobernanza local —con involucramiento de actores internacionales— para procurar su bienestar mediante la defensa del territorio; procesos en los que se destacan elementos como la configuración de redes para la defensa, el establecimiento de un “nosotros” vs. los “otros”, la creación de lazos de confianza y la toma de decisiones con carácter democrático. Una gobernanza local, en el entendido de que los actores que la constituyen se reconocen como parte de un territorio afectado por el Estado y su relación con los capitales privados; una gobernanza local cimentada en el sentimiento de pertenencia a un territorio que se concibe más allá de su función mercantil y que involucra saberes, prácticas y formas de concepción del bienestar ajenos a la lógica de acumulación de capital. Dicho sentimiento de pertenencia implica compartir preocupaciones y experiencias vinculadas a la vulnerabilidad, pero también compartir estrategias y capacidades para enfrentar problemas locales que, en su mayoría, están ligados a las amenazas al territorio.

Como se apuntó a lo largo del capítulo, en torno al territorio que posee el pueblo maya se expresa y posibilita una serie de capitales físicos y sociales, de acuerdo con Kaztman (2000), o naturales, humanos y sociales, según Scoones (2009), los cuales, a su vez, explican también la posibilidad de establecer redes en común para su defensa. Capitales que se encuentran entrelazados a la vida del pueblo maya y que dan cuenta de formas particulares de relación con sus hábitats, donde convergen acciones de cuidado, protección y salvaguarda; pero también relaciones en las que los humanos reconocen las agencias de aquella naturaleza con la que se vive, y ante la cual también se es vulnerable; donde las crisis de antes y las de ahora no tienen que ver únicamente con nosotros, en sus orígenes y afectaciones.

Estas relaciones cobraron pleno sentido en tiempos pandémicos, cuando la extraordinariedad de la situación hizo que las personas reafirmaran la importancia de mantener un equilibrio con los territorios locales y su defensa. Si la pandemia evidenció aún más la vulnerabilidad histórica a la que se encuentra sometido el pueblo maya, también fue escenario de nuevas reflexiones, recuperación de saberes, reconexión entre personas y comunidades, y el inicio —quizá interminable— de nuevos procesos de lucha para garantizar el bienestar común.

Referencias

- Adger, Neil, Katrina Brown y Gill Seyfang. 2003. "Governance for Sustainability: Towards a 'Thick' Analysis of Environmental Decision-Making". *Environment and Planning* 35: 1095-1110.
- Arancibia, Eliana y María Elena Giraldo. 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.
- Benavides, Antonio y Jorge Cáceres. 2021. "El estado de Yucatán ante el desastre sindémico del COVID-19 entre los grupos vulnerables de Mérida y los demás municipios yucatecos". *Antrópica* 7 (14): 291-316.
- Busso, Gustavo. 2005. "Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población". En *VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Buenos Aires: Asociación de Estudios de la Población Argentina.
- Canul, Robin. 2020. "México: esto sucede cuando se tumba la selva en el territorio maya". *Mongabay. Periodismo ambiental independiente en Latinoamérica*, 12 de noviembre de 2020. <https://es.mongabay.com/2020/11/mexico-esto-sucede-cuando-se-tumba-selva-en-el-territorio-maya/>
- Catálogo Clave Única de Establecimientos de Salud (Clues). 2021. *Camas en establecimientos de salud por municipio*. Yucatán: Secretaría de Salud.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal). 2020. *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva*. Serie Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/171). Santiago de Chile: Cepal.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2015. "Sistema de indicadores sobre la población indígena de México con base en Encuesta Intercensal 2015". México: CDI. Consultado el 20 de junio, 2022. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020. *Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según localidad* (parte II). México: Coneval.

- Denova-Gutiérrez, Edgar, Hugo López-Gatell, José Alomia-Zegarra, Ruy López-Ridaura, Christian Zaragoza-Jiménez, Dwighth Dyer-Leal, Ricardo Cortés-Alcalá, Tania Villa-Reyes, Rosaura Gutiérrez-Vargas, Kathia Rodríguez-González, Carlos Escondrillas-Maya, Tonatiuh Barrientos-Gutiérrez, Juan Rivera y Simón Barquera. 2020. "The Association of Obesity, Type 2 Diabetes, and Hypertension with Severe Coronavirus Disease 2019 on Admission Among Mexican Patients". *Obesity, a Research Journal* 28: 1826-1832.
- El País*. 2022. "La Fiscalía rechaza investigar a López-Gatell y un juez le ordena argumentar por qué". 20 de enero de 2022.
- Filgueira, Carlos. 2002. "Estructura de oportunidades, activos de los hogares y movilización de activos en Montevideo (1991-1998)". En *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, coordinado por Ruben Kaztman y Guillermo Wormald. Santiago de Chile: Fundación Ford.
- Harvey, David. 2005. "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". *Socialist Register* 2004: 99-129.
- Indignación. 2020. "Pueblos mayas en la incertidumbre por falta de información pública necesaria para enfrentar la pandemia de la COVID-19". Consultado el 9 de julio, 2024. <http://indignacion.org.mx/pueblos-mayas-en-la-incertidumbre-por-falta-de-informacion-publica-necesaria-para-enfrentar-la-pandemia-de-la-covid-19/>
- Indignación. 2022. "Los pueblos mayas invitamos al presidente a dialogar: no queremos más meggranjas porcinas". Consultado el 9 de agosto, 2024. <https://indignacion.org.mx/los-pueblos-mayas-invitados-al-presidente-a-dialogar-no-queremos-mas-mega-granjas-porcinas/>
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). 2018. "Cobertura del servicio móvil en los pueblos indígenas con base en información proporcionada por los concesionarios en el año 2018". Consultado el 26 de agosto, 2024. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/reportecoberturapueblosindigenas_finalpublicar.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2015a. "Encuesta intercensal 2015. Principales resultados por entidad federativa". Consultado el 26 de agosto, 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/estados2015/702825080051.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2015b. "Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Campeche". México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2015c. "Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Quintana Roo". México: Inegi.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2018. "Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTH) 2018". México: Inegi.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). 2015. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2015*. México: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
- Katzman, Ruben. 2000. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Serie Documentos de Proyectos (LC/R.2026). Santiago de Chile: Cepal. Consultado el 9 de julio, 2024. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31545>
- La Jornada Maya*. 2018. "Manifestantes en Homún evitan clausura de cenotes por Profepa". 21 de septiembre de 2018.
- La Jornada Maya*. 2020. "Comunidades indígenas se encuentran sumidas en el pánico por la pandemia. Hay carencias de información y atención a la salud, sostiene dirigente Marcelino Miss". 12 de julio de 2020.
- La Jornada Maya*. 2021. "Clausuran paradores turísticos de defensores del agua en Homún". 24 de mayo de 2021.
- La Jornada Maya*. 2021. "Consulta indígena: dos de tres comunidades rechazan las granjas porcícolas". 25 de julio de 2021.
- La Jornada Maya*. 2021. "Pueblos mayas de Yucatán convocan consulta indígena contra introducción de megagranjas". 13 de julio de 2021.
- La Jornada Maya*. 2022. "Amenazan a defensora de los cenotes en Homún". 6 de abril de 2022.
- Llanes, Rodrigo. 2019. "No sólo los ejidatarios tienen derechos. La emergencia de los derechos humanos en el pueblo maya de Yucatán". *Península XIV* (1): 107-129.
- López-Feldman, Alejandro, Carlos Chávez, María Vélez, Hernán Bejarano, Ariaster Chimeli, José Féres, Juan Robalino, Rodrigo Salcedo y César Viteri. 2020. "Environmental Impacts and Policy to covid-19: a View from Latin América". *TD Núcleo de Economía Regional e Urbana de São Paulo* 04: 1-24.

- Maldonado, Daniela. 2005. "En el umbral: tanatopraxis contemporánea". En *Antropología de la eternidad: la muerte en la cultura maya*, edición de Andrés Ciudad, Mario Ruz y María Iglesias, 457-472. México: Sociedad Española de Estudios Mayas/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Medel-Ramírez, Carlos, Hilario Medel-López y Jennifer Lara. 2021. "(SARS-cov-2) COVID-19: Genomic Surveillance and Impact Assessment on the Indigenous Language-Speaking Population in México". Paper No. 110858: 1-38. *Munich Personal RePEc Archive*.
- Medina, Lourdes, Jorge Fernández y José Montiel. 2021. *Contaminación del acuífero maya. Responsabilidad gubernamental y empresarial*. Mérida: Fundación para el Debido Proceso/Indignación, A. C.
- Organización Mundial Contra la Tortura. 2022. *¡Pues es tortura! Análisis de las violencias constitutivas de tortura y malos tratos de los pueblos indígenas de América Latina*. México: Organización Mundial Contra la Tortura.
- Petrich, Perla. 2005. "La muerte a través de la tradición oral maya actual". En *Antropología de la eternidad: la muerte en la cultura maya*, edición de Andrés Ciudad, Mario Ruz y María Iglesias, 473-499. México: Sociedad Española de Estudios Mayas/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pizarro, Roberto. 2001. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie Estudios Estadísticos. Santiago de Chile: Cepal. Consultado el 9 de julio, 2024. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4762/S0102116_es.pdf
- Porras, Francisco. 2011. "¿Sistema, continuum, modo o marco general?: la anglo-gobernanza en México". En *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, edición de Mario Bassols y Cristóbal Mendoza, 67-96. Barcelona: Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Ramírez, Luis. 2006. "Impacto de la globalización en los mayas yucatecos". *Estudios de cultura maya* 27: 73-97.
- Rodríguez, Enrique. 2013. "Choles, mayas y mestizos en el sur de Yucatán". *Península VIII* (2): 65-85.
- Rodríguez, Yassir y Arantza Franco. 2021. "Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19". En *Gobernanza local en tiempos de covid-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 279-301. Mérida: ENES Unidad Mérida-UNAM.

- Savarino, Franco. 1999. "Etnicidad y Estado-nación: La construcción de la identidad étnica en Yucatán". En *Interculturalidad e identidad indígena. Preguntas abiertas a la globalización en México*, edición de Andreas Koechert y Bárbara Pfeiler, 66-87. Hannover: Verlag für Ethnologie.
- Scoones, Ian. 2009. Livelihoods Perspectives and Rural Development. *The Journal of Peasant Studies* 36 (1): 171-196.
- Secretaría de Gobernación (Segob). 2023. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 06-06-2023. México: Segob.
- Secretaría de Salud. 2020. "Datos abiertos de la Dirección General de Epidemiología". Consultado el 9 de agosto, 2024. <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>
- Secretaría de Salud. 2021. "COVID-19: Panorama en población que se reconoce como indígena". Gobierno de México. Consultado el 20 de octubre, 2022. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/694977/panorama-covid19-poblacion-indigena-25-enero-2022.pdf>
- Stoll-Kleemann, Susanne, Svane Bender, Agustin Berghöfer, Monika Bertzky, Nadine Fritz-Vietta, Rainer Schliep y Barbara Thierfelder. 2006. *Linking Governance and Management Perspectives with Conservation Success in Protected Areas and Biosphere Reserves*. Berlín: Humboldt University.
- Torres-Mazuera, Gabriela. 2016. *La común anomalía del ejido posrevolucionario. Disonancias normativas y mercantilización de la tierra en el sur de Yucatán*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Torres-Mazuera, Gabriela. 2018. "Nosotros decimos ma': la lucha contra la soya transgénica y la rearticulación de la identidad maya en la península de Yucatán". *The Journal of Latin America and Caribbean Anthropology* 23 (2): 1-19.
- Torres-Mazuera, Gabriela. 2021. "Tres décadas de privatización y despojo de la propiedad social en la Península de Yucatán". México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A. C. Consultado el 8 de febrero, 2023. https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2020_22_TresDecadasPrivatizacion.pdf

Velázquez, Alberto. 2020. "*U tookchajal u lu'umil, u k'aaxil maaya kaaj. Arrebato/defensa de la tierra, el monte del pueblo maya*". Tesis de doctorado en Antropología Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Sureste.

Capítulo IV

Urdiendo historias de acceso a derechos y vulnerabilidad de las mujeres del vértice de la Península de Yucatán

*Sara Esperanza Sanz Reyes,¹ Eder Alejandro Cruz Gama²
y María de la Luz Delgado Gómez³*

Introducción

Este estudio ha sido desarrollado desde el espacio de observación “Género”, del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación social ante el COVID-19 (ORGA), y constituye la sistematización del trabajo de investigación realizado durante el segundo año del observatorio, en el periodo de vuelta a la “nueva normalidad” o postpandemia. Fue necesario revisar no solo los mecanismos de coordinación social, sino también los desequilibrios y riesgos a los que se enfrentaba la sociedad después de los periodos de aislamiento social y disminución de la circulación de bienes y servicios.

De acuerdo con Arancibia y Giraldo (2021), durante la pandemia, la coordinación entre diferentes actores no siempre sucedió en espacios formales como las definiciones más clásicas de gobernanza,⁴ más bien muchas interacciones tuvieron lugar al margen de esquemas organizativos institucionalizados y no necesariamente con la finalidad de elaborar una política de gobierno, sino de sortear lo apremiante de la salud, la alimentación, el trabajo y la vida. Por tal motivo, este capítulo se centra en el análisis de formas de organización social que permitieron a mujeres rurales de la Península de Yucatán sobrellevar la falta de recursos, la incertidumbre sanitaria y laboral y la seguridad alimentaria,

¹ Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: sara.sanz@enesmerida.unam.mx

² Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: aedergama@gmail.com

³ Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: pessoa.mariadelgado@gmail.com

⁴ En este capítulo, “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 2020).

aunque no fueran grupos completamente formales o guardaran una relación estrecha con el gobierno, las asociaciones civiles y la academia.

Se trata de un ejercicio que, desde la escala local, permite conocer los riesgos que enfrentan las mujeres en el medio rural, así como sus capacidades y fortalezas para emprender acciones colectivas en el contexto de la pandemia y el paulatino regreso a la normalidad. El trabajo se realizó en los municipios de Tahdziú y Peto, Yucatán, y José María Morelos (JMM) y Felipe Carrillo Puerto (FCP), Quintana Roo. Estos forman una franja territorial en el límite de las fronteras estatales entre Yucatán y Quintana Roo, comparten una historia común de desigualdad y bajo acceso a derechos sociales; aspectos culturales, tales como la prevalencia de la población mayahablante, y tradiciones culturales, como los gremios y el *Hetzmeek*,⁵ y mantienen una comunicación desde los tiempos en los que Quintana Roo era un territorio.⁶ Por ejemplo, JMM era conocido hasta hace muy poco como Kilómetro 50 por ser el campamento de chicleros que se estableció a 50 km de Peto.

Nuestro interés es avanzar en el estudio de la acción colectiva durante la pandemia y en la recuperación postpandemia, así como integrar al análisis de la vulnerabilidad el enfoque de derechos humanos, considerando el acceso a la justicia como un elemento indispensable para el desarrollo de una vida común en paz. En primer lugar, se presenta una propuesta de marco analítico sobre la vulnerabilidad, que profundiza en algunos aspectos de lo expuesto en el primer capítulo de este volumen, incorporando la perspectiva de género; en segundo lugar, se expone la metodología que seguimos para el desarrollo del estudio, y en tercer lugar, se exponen los resultados y hallazgos. Para concluir, se presentan nuestras conclusiones y preguntas pendientes.

⁵ Los gremios son fiestas tradicionales organizadas por personas que comparten un oficio, una actividad e incluso familias. Están relacionadas con el santo patrón o la virgen del pueblo. También son conocidas como fiestas patronales. El *Hetzmeek*, por su parte, es una celebración de bienvenida para los nuevos miembros de la familia; para las niñas se realiza a los tres meses, que coincide con las tres piedras que tiene el fogón, y para los niños, a los cuatro meses, en concordancia con los cuatro márgenes de la milpa. Se conoce como el bautizo maya, aunque en realidad no es tan antiguo, puesto que en la *Relación de las cosas de Yucatán*, Diego de Landa describe el bautizo de otra forma y a una edad más avanzada.

⁶ Quintana Roo se constituyó como estado el 8 de octubre de 1974; desde 1902 era legalmente un territorio federal.

1. Marco analítico

Los años de pandemia fueron oscuros por la enfermedad que tocó a nuestros hogares y se llevó a seres queridos, pero permitió revisar en tiempo real las formas de acción de gobierno y sociedad civil ante una situación de emergencia social, así como reflexionar sobre las condiciones previas de vulnerabilidad causantes de efectos más sensibles para unos y menos para otros. Los resultados de estas observaciones documentadas en diversos informes sobre la materia mostraron que las desigualdades socioeconómicas e históricas fueron determinantes en el impacto de la pandemia, en la manera en que se afrontó y en la reconstitución de las oportunidades en los años que siguieron de postpandemia. Particularmente, los informes elaborados sobre el impacto en las mujeres rurales de Colombia, Brasil, México, Perú y Nicaragua exponen una realidad común de desigualdad, falta de acceso a empleo formal, obstáculos en los mecanismos formales y comunitarios para la toma de decisiones, violencia de género, aumento en las horas dedicadas a los cuidados y, al mismo tiempo, bagaje de activos o capitales propios para responder a la crisis; ello se materializó, por ejemplo, en la capacidad para utilizar el capital cultural y natural, apelando a los conocimientos tradicionales sobre herbolaria y remedios caseros contra enfermedades respiratorias y los síntomas de COVID-19 ante sistemas de salud excluyentes y, en muchos casos, colapsados; también en la capacidad de activar el capital social en esquemas asociativos entre mujeres para lidiar con la inseguridad alimentaria y los problemas de salud mental. Estos hallazgos son semejantes a los que mostraremos más adelante para Yucatán y Quintana Roo.

El informe de Colombia, de Hernández *et al.* (2020), muestra brechas importantes entre hombres y mujeres rurales y urbanos respecto al acceso al empleo, la ocupación y la participación. Las mujeres rurales aparecen por debajo de todos los indicadores con menor participación económica, y cuando esta sucede, siempre es informal y sin seguridad social. En cuanto a la condición de sus hogares, disminuyeron sus ingresos y su salud mental fue afectada, lo que produjo una mayor exposición a riesgos y vulnerabilidad.

Por su parte, en el informe de Brasil, de Favareto *et al.* (2021), mujeres rurales beneficiarias de proyectos productivos fueron entrevistadas acerca de los impactos de la pandemia en el trabajo y el ingreso, la salud y las relaciones familiares, la violencia doméstica y la seguridad alimentaria y nutricional. Las autoras concluyen que la mayoría sufre agotamiento psicológico por las presiones de cuidado y la salud de sus familias y comunidades. Un

porcentaje muy bajo recibió atención de especialistas en salud mental. Asimismo, mencionaron una sobrecarga de trabajo doméstico y situaciones de violencia doméstica por el aislamiento y la dependencia económica respecto del agresor, así como el alcoholismo de sus parejas; también aludieron a otras razones como la educación, el machismo y la dominación masculina.

El informe de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) para México, Nicaragua y Perú, coordinado por Gamboa y Urbina (2021), muestra una población rural e indígena con un rezago histórico en el acceso a servicios de salud. Mientras más aisladas estaban tales poblaciones, menor era el número de contagios, pero la letalidad era inversamente proporcional. La información oficial sobre el avance del virus fue escasa, poco clara y sin pertinencia cultural, rara vez en su lengua indígena materna. Respecto a la condición de violencia hacia las mujeres, se mantuvo presente, con algunas modificaciones respecto a los tipos y modalidades de la violencia, pero sin detenerse; las razones son semejantes a las que emergen en los otros informes: hacinamiento, dependencia económica respecto del agresor y tensión por la sobrecarga física y emocional de los cuidados. Por ejemplo, en México, durante el primer mes de las medidas de confinamiento, fueron asesinadas 300 mujeres, niñas y adolescentes; en 2020 se denunciaron 3 752 asesinatos de mujeres, de los cuales 969 se investigaron como feminicidios (Contreras 2021).

Un elemento relevante para gestionar la pandemia fue la valoración de los saberes ancestrales sobre plantas medicinales, remedios y cuidados, que favorecieron la atención de la enfermedad ante la falta de servicios de salud oportunos; para el caso de Yucatán, esto ha sido documentado por el espacio de observación “Pueblo maya”, del ORGA.⁷ Los saberes sobre salud lidiaron con la pandemia aminorando los efectos no solo físicos, sino también emocionales, como una forma de contención y consuelo ante la falta de información. No es redundante señalar que la mayoría de estos brebajes curativos eran elaborados y suministrados por mujeres.

En este contexto de la pandemia de COVID-19 y sus impactos surgió, en el equipo de observación “Violencia de género”, la necesidad de incorporar a los enfoques de medición de la vulnerabilidad otros factores que pudieran incidir directamente en la vida de las mujeres como un riesgo inminente relacionado con el orden de género y la naturalización de sus roles reproductivos. Pusimos en discusión el acceso a la salud, pero también a otros servicios como los de justicia y de cuidados durante la pandemia, así como la tenencia legal de su vivienda o tierra de cultivo, la posibilidad de cumplir con los requisitos para

⁷ Véase Rodríguez y Franco (2021).

obtener un crédito a fin de emprender un negocio y la disposición de grupos formales de mujeres en las comunidades que posibilitaran la canalización de problemáticas familiares y psicológicas. La literatura consultada nos mostró que estos elementos no son considerados para la formulación de indicadores de riesgo, sin embargo, durante la pandemia se hizo evidente su valor.

Al respecto, Barrenechea *et al.* (2000) mencionan cuatro dimensiones para limitar las consecuencias catastróficas de un desastre. En primer lugar está conocer su peligrosidad, sea manipulada o no; en segundo lugar se trata de mitigar la vulnerabilidad asociada con las condiciones socioeconómicas previas a un evento mediante la organización o la institucionalización de planes de mitigación; en tercer lugar se encuentra la planificación territorial para disminuir los efectos de la exposición potencial a peligros y vulnerabilidad, por ejemplo, mejorar la distribución de infraestructura y servicios públicos y la regulación de asentamientos humanos. Por último, se halla la disminución de la incertidumbre sobre la información y el conocimiento relacionado con el riesgo, para poder manejar cuando menos algunas variables involucradas e influir acertadamente en la toma de decisiones.

Estas dimensiones pueden trasladarse a la comprensión de la vulnerabilidad de las mujeres en el ámbito rural, considerando que la posibilidad de asumir o no riesgos se encuentra directamente relacionada con su conocimiento sobre la pandemia, dada su condición educativa y económica; el territorio que habitan en relación con zonas urbanas y cercanía con los servicios, y la posibilidad de tomar decisiones sobre sí mismas y su comunidad. En este sentido, los niveles de organización comunitaria, sean institucionales o no, así como la memoria colectiva de preparación, prevención y recuperación de desastres naturales como sequías, huracanes, inundaciones, constituyen un componente central para contener las presiones de la pandemia y disminuir la vulnerabilidad frente a la crisis.

En este orden de ideas, Minujin (1999) utiliza la noción de vulnerabilidad para reflejar una amplia gama de situaciones intermedias entre dos extremos: la exclusión y la inclusión social. Al respecto, señala que la vulnerabilidad va más allá de los aspectos económicos y también incluye los políticos, sociales y culturales. Finalmente, apunta que la condición de vulnerabilidad es una característica de la actual estructura social y que los individuos y grupos permanecen o se mueven dentro de diversas formas de vulnerabilidad.

En cuanto a los trabajos que han explicado la vulnerabilidad que inciden en la violencia de género, se encuentran los de Pérez (2005), Molina y Sánchez (2018) y Rodríguez-Miñón (2016). Estos estudios proporcionan una

mirada desde la perspectiva de género que permite desagregar, de los entornos sociodemográficos, incertidumbres y riesgos que atraviesan la vida de las mujeres en sus diferentes ciclos de vida, que las acercan de manera inevitable a vivir situaciones de violencia por ser mujeres, pobres, indígenas o de comunidades rurales.

Pérez (2005, 846), desde el enfoque de derechos, menciona que “el grupo vulnerable es aquel que por alguna característica, como la edad, la raza, en nuestro caso el sexo, se encuentran en mayor riesgo de que sus derechos humanos sean violados”. Considera que en el centro del problema se encuentra la discriminación y, por ello, el Estado debe asumir la responsabilidad de evitarla proveyendo lo necesario para garantizar el goce y el ejercicio de los derechos en igualdad y dignidad, es decir, debe tener un rol protector.

Este planteamiento sobre la vulnerabilidad se suma a los aspectos económicos, como una condición de desigualdad sistémica, haciendo énfasis en la responsabilidad del gobierno y sus instituciones. Sostiene que entre las causas que inciden en la vulnerabilidad para padecer violencia de género, se encuentran las siguientes: “a) Falta de igualdad de oportunidades; b) Incapacidad para satisfacer las necesidades; c) Desnutrición y enfermedad; d) Incapacidad para acceder a los servicios públicos, y e) Marginación” (Pérez 2005, 856).

Por su parte, Molina y Sánchez (2018) observan, desde una perspectiva psicológica, que factores como el alcoholismo y la dependencia económica y emocional con el agresor son condiciones que acentúan riesgos y, en general, favorecen que la violencia crezca. Asimismo, Rodríguez-Miñón (2016), desde una perspectiva ecológica, analiza los factores que confluyen en la vulnerabilidad de las mujeres rurales o en municipios pequeños ante la violencia de género en España. En su propuesta confluyen aspectos sociodemográficos del entorno rural, la desigualdad en el mercado laboral y la violencia registrada en los medios de comunicación y en los reportes policiales; a partir de esto, concluye que la vulnerabilidad de las mujeres en ámbitos rurales no se diferencia de las que viven en entornos urbanos, sino que influyen de manera particular las percepciones culturales sobre los roles que desempeñan las mujeres en comunidades más pequeñas.

En Latinoamérica, las condiciones de las mujeres rurales no son tan distantes porque, de acuerdo con De Pablo, Capobianco y Uribe (2017), los datos con los que se cuenta sobre la participación laboral reflejan parcialmente las actividades en que intervienen, mediados por su formalidad o informalidad. La mayoría de estas tareas son por cuenta propia, y corresponden a las domésticas y productivas no remuneradas, por lo que resultan invisibles para

las estadísticas; se calcula 58% de participación en estas condiciones. Esto tiene un impacto en la posibilidad de participación comunitaria y en la toma de decisiones, que las coloca en una mayor vulnerabilidad respecto a los varones en el ámbito rural y de la población urbana.

Desde la perspectiva local, en la formulación de políticas gubernamentales hacia las mujeres persisten estereotipos sobre su rol en la sociedad y repercuten en la naturalización de la violencia, en la formulación de medidas de prevención e incluso en la evaluación general de la seguridad, así lo documentamos en un estudio previo (Sanz, Yeh y Villafaña 2021). Es así que nuestra propuesta consiste en involucrar, para el análisis las situaciones sociodemográficas de la vulnerabilidad, la revisión de estudios previos que den cuenta de los imaginarios sobre las mujeres y sus roles en las comunidades como madres, hijas, esposas o trabajadoras; condiciones de la violencia; acceso a la justicia, y mecanismos formales de atención. Enseguida se explica la estrategia metodológica que seguimos en este estudio.

2. Estrategia metodológica

En esta investigación, el proceso etnográfico se encuentra en el centro nodal entre la definición conceptual y la construcción de los datos. Iniciamos buscando procesos, redes, relaciones con las cuales los actores sociales interrogados hubieran sorteado las vicisitudes de la pobreza y la falta de acceso a derechos sociales, para recoger historias de mujeres vulnerables, pero también de instituciones y asociaciones civiles ante la pandemia y la vuelta a la normalidad.

Como señala Rockwell (2009, 48), “En un sentido mínimo, la etnografía puede entenderse como un proceso de ‘documentar lo no-documentado’. La base de este proceso es el trabajo de campo y la subsecuente elaboración de los registros y del diario de campo”. Para este trabajo realizamos entrevistas semiestructuradas que consisten en cuestionarios de preguntas sobre ejes temáticos determinados, con preguntas abiertas y cerradas. Para Álvarez-Gayou (2003), “En la investigación cualitativa, la entrevista busca entender el mundo desde la perspectiva del entrevistado, y desmenuzar los significados de sus experiencias”. Desde el ámbito institucional, participaron las directoras de las Instancias Municipales de las Mujeres, de Peto, Yucatán, y JMM, Quintana Roo; la responsable de la Subsecretaría para el Acceso a los Derechos de las Mujeres, de la Secretaría de las Mujeres, y la coordinadora de la

Casa de la Mujer Indígena y Afrodescendiente, de FCP. En el caso de los grupos de mujeres, recurrimos a otra estrategia porque no se trata de agrupaciones formales adscritas a alguna institución o conformadas como asociación civil y fuera de padrones de beneficiarias de programas sociales. A fin de localizar los grupos de bordadoras y productoras agrícolas, después de hacer consultas con las autoridades, decidimos hacer una búsqueda en las redes sociales:

- Los grupos de bordadoras fueron localizados en Facebook porque al preguntar en las oficinas municipales, nos contestaron que no existían grupos o asociaciones de mujeres. De hecho, en la entrevista con la directora del DIF de Peto, ella nos señaló que no existían grupos de artesanas. Las edades de las bordadoras son de entre 30 y 70 años.
- Para las entrevistas de las productoras fue esencial el contacto con la profesora Aurora Xolalpa, de la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo, quien nos contactó con dos productoras con trayectorias y liderazgos importantes en la región. Son pequeñas productoras o producen en núcleos familiares, con título universitario relacionado con la producción agroecológica y la administración de empresas. Sus edades son de entre 30 y 40 años. Principalmente, producen tomate, calabaza, chile, maíz, plátano macho y piña.

El periodo de trabajo de campo fue de abril a julio de 2022. Algunas entrevistas se llevaron a cabo vía Zoom, pero la mayoría fueron presenciales. Para cerrar el ciclo del análisis, hicimos el compromiso de devolver los hallazgos para escuchar sus comentarios. En este último ejercicio recibimos retroalimentación de quienes participaron en las entrevistas y contamos con su consentimiento previo, libre e informado para divulgar sus nombres y la información proporcionada.

En el proceso etnográfico recurrimos, para guiar nuestras observaciones, a la experiencia de trabajo previo en la zona, al reconocimiento del contexto y hasta a la familiaridad con las problemáticas. Para esto consideramos, en primer lugar, lo que señala Rockwell:

no es válido negar nuestra presencia en el lugar, con todo lo que llevamos ahí: el estar ahí en ese momento con lo que nos genera —interpretaciones, sensaciones, angustias— el hecho de estar ahí. Es decir, es necesario cobrar conciencia del lado subjetivo del proceso y reconocer nuestra presencia en el campo da un acceso apenas parcial a la realidad

vivida localmente. Esta experiencia no nos convierte en “nativos”, como solía decirse: siempre se es extraño o marginal al lugar. Los habitantes de la localidad también examinan a quienes llegamos a investigar y reaccionan a partir de la percepción que tengan de nosotros (Rockwell 2009, 49).

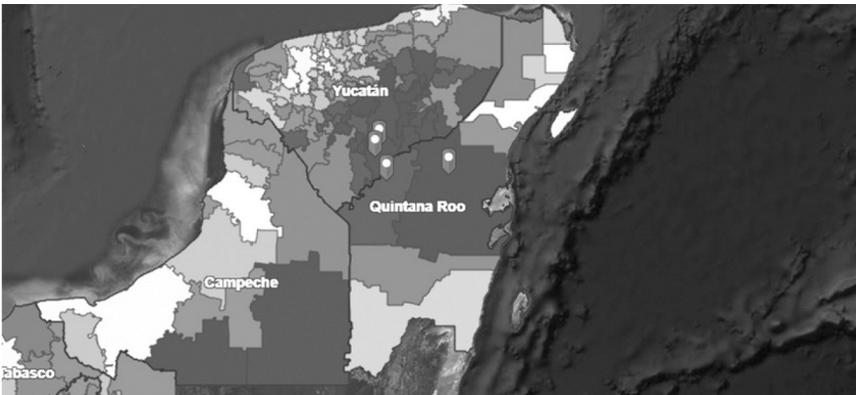
En suma, considerando que se trata de municipios cercanos pero separados por la frontera estatal, es posible observar continuidades culturales y también cómo los cauces institucionales se diversifican y complejizan la forma en que se atiende la violencia de género.

3. Resultados

3.1 Contextos sociodemográficos

En este apartado presentamos un panorama de las condiciones sociodemográficas de los municipios, el cual permitirá comprender escenarios de la cotidianidad en que se encuentran las mujeres en Peto y Tahdziú, Yucatán, y en JMM y FCP, Quintana Roo. Para ello, revisamos distintos indicadores sobre pobreza y vulnerabilidad emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), entre otros.

Mapa 1. Ubicación de los municipios estudiados. Fuente: Coneval (2022).



Los indicadores acerca de los cuales reflexionaremos en este apartado señalan estos municipios entre los más pobres y vulnerables de la Península de Yucatán. Están en una franja que corre en la parte sur de la frontera entre ambas entidades, comparten historias y características culturales, además de la lejanía con las capitales de sus estados y las desigualdades en materia de trabajo, salud y educación.

Un indicador que ha definido el PNUD para medir el bienestar de la población es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), a partir del análisis en tres ejes: salud, educación e ingreso monetario; de esta manera, se menciona que “el IDH será mayor cuando las desventajas no predominen en una dimensión en particular y/o cuando sea menor la desigualdad interna en los componentes de una dimensión” (PNUD 2012).

Sin embargo, al hablar del concepto de vulnerabilidad es pertinente incluir la revisión de los indicadores de pobreza, la cual se entiende como “un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado” (Coneval 2010, 18). Una de las formas de identificarla es la falta de acceso a al menos dos de los siguientes elementos: ingreso económico, rezago educativo, servicios de salud, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación.

El acceso a estos servicios es significativo para que las personas mantengan y gocen de calidad de vida y el pleno ejercicio de sus derechos, y disminuyan las brechas de desigualdad. En los municipios en estudio, la pobreza rebasa 80% de su población y más de 95% carece al menos de un derecho social; en el caso de Tahdziú, más de 50% de su población está en pobreza extrema y casi 100% no tiene beneficios sociales (Tabla 1).

Tabla 1. Selección de indicadores de vulnerabilidad para el estudio.

Municipio	Población total	Pobreza	Pobreza extrema	Vulnerable por carencias sociales	Población con al menos una carencia	Rezago educativo
Peto	24 813	85.3	33.21	9.62	94.94	25.73
Tahdziú	5 699	98.1	53.14	1.6	99.67	35.1
JMM	53 760	80.8	25.09	16.04	96.81	19.68
FCP	107 025	81.1	31.66	14.14	95.22	18.9

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

La condición para el caso de Yucatán, con base en el último informe del Coneval, es que en la “medición de 2018, el porcentaje de mujeres en pobreza en Yucatán fue 0.8 puntos porcentuales mayor que el de los hombres” (Coneval 2020b). Estas condiciones se reflejan rápidamente en el acceso a la seguridad alimentaria, donde aumenta el riesgo de desnutrición infantil y diabetes, sobrepeso y obesidad (Blanco, Flores y Franco 2021, 133). Asimismo, esta condición visibiliza la violencia basada en género (VBG), que interpela a mujeres y a las diversidades sexogenéricas en distintos escenarios, las cuales, en un contexto de pandemia de COVID-19, se intensificaron.

Por tal motivo, las estrategias empleadas para el análisis poblacional, en su situación sociodemográfica y en relación con su vulnerabilidad, deben considerar una perspectiva de género debido a que “un aspecto insuficientemente enfatizado en la construcción de indicadores de desarrollo es la pérdida de autonomía de las personas por ser víctimas de la violencia, y el impacto de la violencia contra las mujeres en el desarrollo sostenible” (ONU Mujeres 2018, 2). A continuación presentamos un análisis del acceso a la seguridad social y la tenencia de la tierra por parte de las mujeres.

3.1.1 Seguridad social

Hablar de salud en contextos de pobreza, vulnerabilidad y perspectiva de género vuelve evidente la desigualdad que recae nuevamente en las mujeres, quienes “en las edades más productivas en términos laborales y en las que se concentra la reproducción familiar (14 a 44 años) dedican un número de horas más elevado como cuidadoras de otras personas del hogar, con independencia de su situación de pobreza” (Coneval 2020b, 21). En la mayoría de los casos existe la responsabilidad de ser la figura a cargo de los cuidados, atribuidos históricamente como parte de los roles de género, lo que ha ocasionado procesos desiguales.

La vulnerabilidad a la que se enfrentan las mujeres se acrecienta por la ausencia y la lejanía de los centros de salud de nivel III respecto de sus municipios; tal es el caso de Tahdziú, que de acuerdo con la plataforma para el análisis territorial de la pobreza del Coneval, el promedio total para transportarse vía automovilística es de dos horas a dos horas y media, lo cual aumenta los tiempos de traslado si hablamos de condiciones de pobreza y ausencia de medios de transporte propios.

3.1.2 Acceso a la tierra

El acceso diferenciado a la tenencia legal de la tierra afecta a las mujeres en todo el país. De acuerdo con el Registro Agrario Nacional (RAN 2022), solo 3 de cada 10 personas ejidatarias o comuneras a nivel nacional son mujeres, y en lo que respecta a la Península de Yucatán, del total de personas propietarias en ejidos y comunidades, el porcentaje de mujeres en este rubro no supera 20%. Dicha situación de desigualdad también representa un obstáculo más para el reconocimiento de ellas como agentes activos en las dinámicas sociales, debido a la falta de participación directa en la toma de decisiones sobre los territorios, así como en la gestión de recursos para su aprovechamiento.

Tabla 2. Total de personas que cuentan con un certificado parcelario desagregadas por sexo.

Estados	Ejidatarias		Comuneras		Posesionarias		Avecindadas	
	M	H	M	H	M	H	M	H
Yucatán	14 053	97 558	7	61	2 251	10 652	791	2 477
Quintana Roo	8 943	34 179	0	0	843	1 461	633	949

Fuente: elaboración propia con base en RAN (2022).

Es inevitable observar la disparidad existente en los datos obtenidos acerca de la cantidad de personas que carecen de acceso a servicios básicos, ingresos que les permitan obtener artículos para las necesidades básicas, así como distintos indicadores para su desarrollo humano pleno; en otras palabras, se han vulnerado aún más las condiciones de acceso y los indicadores para su medición debido a otros de los elementos que pueden vulnerar a las personas, como el sexo y el género.

3.2 Condiciones culturales de la violencia

Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2022, tanto en Peto como en Tahdziú no se presentaron casos de VBG, en contraste con JMM y FCP. Ante este dato, no puede obviarse que los

dos primeros municipios no cuentan con una Fiscalía donde presentar las denuncias, y forzosamente las mujeres tienen que trasladarse al municipio de Tekax, que se encuentra a 45-54 km de distancia, y deben tener transporte privado o acceder al transporte público para asistir a presentar sus denuncias. Para ponderar las alternativas, ellas deben tener recursos económicos para trasladarse, dependiendo de la edad, contar con compañía o poder dejar a sus hijas e hijos en un lugar seguro mientras se ausentan; además, tienen que saber que existe la posibilidad de contar con instituciones o apoyo (sobre todo, en el caso de Peto) para trasladarse, y, aunque exista población maya-hablante, deben hablar español y estar conscientes de que el acceso a la justicia es un derecho gratuito. Visto desde esta perspectiva, es muy difícil que una mujer denuncie, lo que se refleja en la nulidad de registros (Tabla 3).

Tabla 3. Total de casos registrados de violencia basada en género.

Municipio	Casos de violencia género	Casos de violencia familiar	Casos de abuso sexual o violación	Feminicidios
Tahdziú	0	0	0	0
Peto	0	0	2	0
José María Morelos	0	36	9	0
Felipe Carrillo Puerto	0	137	27	0

Fuente: SESNSP (2022), con corte a mayo de 2022.

En cuanto a los aspectos culturales, existen diversos estudios que muestran la persistencia de una distribución injusta de los roles, justificados por la tradición y la costumbre. De forma sistemática, las mujeres de estos municipios ven circunscritos sus derechos a la libre elección de pareja, así como sus derechos sexuales y reproductivos. Al respecto, Gómez y Quintal (2019) explican, desde la perspectiva de género decolonial, la composición cultural del cuerpo de las mujeres mayas de Tahdziú. En su estudio revisan cómo es que la educación sexual no existe, ni como derecho ni como necesidad autopercibida de las mujeres entrevistadas. Las madres hablan con sus hijas sobre la menstruación cuando esta ocurre y alertan sobre posibles relaciones que terminen en un embarazo. Tampoco es una práctica común la planificación familiar, ni la visita al centro de salud en busca de esta información. Las autoras observa-

ron que, en zonas urbanas, formas regulares de relacionarse en pareja, como el noviazgo, no existen, prácticamente ni se les nombra:

Destacamos que ellas no usan la palabra “noviazgo” en las entrevistas; es una denominación no usual. Para definir el inicio de una relación de pareja, ellas se refieren como “solo plática”. Estos procesos de seducción y platicar suelen durar menos de seis meses. Lo más frecuente es que se casarán o unirán con el primero con el que se permiten “platicar”, tal como lo confirman en sus entrevistas (2019, 54).

De igual modo, reflexionan sobre cómo la reputación de las jóvenes se funda en su virginidad, que es a muy temprana edad; la crianza de estas niñas y adolescentes finaliza bajo la tutela de sus suegras. Mención particular merece la maternidad como prácticamente el único plan de vida posible, sobre esto vuelven también España, Paredes y Quintal (2019) en su estudio sobre embarazo adolescente en Quintana Roo:

Sin embargo, es necesario resaltar que para las mujeres entrevistadas, el ser madre a temprana edad, está naturalizado, pues es lo que han visto y vivido en su entorno cotidiano, por lo que se configura en sus expectativas de vida y de género. Incluso, hay casos en los que las familias y los pares fomentan esta circunstancia debido a que la maternidad es una vía de reconocimiento de la identidad femenina y puede llegar a aliviar la incertidumbre ante la falta de un proyecto de vida claro y optimista (2019, 196).

Este imaginario sobre la maternidad vuelve a las jóvenes vulnerables a tener embarazos no planeados a temprana edad, en lugares donde escasean los servicios médicos y las posibilidades de orientación legal en caso de violencia. Un ejemplo de vulneración a su derecho a decidir sobre su situación legal lo exponen Gómez y Quintal (2019) cuando explican que las parejas que no están casadas en Tahdziú acuden al Registro Civil para registrar a sus hijas e hijos, pero antes las casan (2019, 56).

En estas condiciones culturales, ¿dónde está la responsabilidad del Estado? Si bien en tres de estos municipios hay acceso hasta la educación superior, es un entorno donde no se valora la educación de las mujeres (Sanz 2011, Rosales 2014). Estas condiciones simbólicas permean de manera vital a las mujeres en contextos rurales e indígenas, por lo que consideramos que debe incorporarse el acceso a los derechos sociales y a la justicia.

3.3 Acceso a la justicia y mecanismos de atención a la violencia (entrevistas a instituciones)

Actualmente, el estado de Yucatán se integra por 106 municipios, subdivididos en 7 regiones, y cuenta con 15 centros Regionales Violeta, de los cuales 2 se ubican en Mérida. Estos brindan atención de primer contacto a mujeres, niñas, niños y adolescentes; es decir, atención psicológica, trabajo social y acompañamiento jurídico. Cabe mencionar que estos lugares no están distribuidos en la totalidad del territorio, son escasos, por lo que se han generado estrategias mediante espacios gubernamentales o en los propios juzgados municipales, donde se han creado instancias con la tarea específica de atender a mujeres, infantes y adolescentes.

Aunado a lo anterior, cada municipio debe contar con un Instituto Municipal de las Mujeres (IMM), de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán. Sin embargo, algunas de estas estrategias e instancias son de reciente creación, y tanto el personal como las y los funcionarios que laboran en estas áreas están, en muchos casos, en procesos de capacitación, como en Peto, cuyo instituto se creó en el presente trienio.

Por su parte, el IMM en JMM es de mayor antigüedad, ya que se creó en 2008, y aunque aparentemente tiene mayor tiempo y, por ende, experiencia, cada tres años se renueva el personal con el cambio de gobierno, así que en algunas ocasiones este trabaja como comisión y otras como dirección; ahora presenta una controversia porque no sabe si conforma un instituto o una dirección municipal. Esta dependencia cuenta con tres coordinaciones: Planeación de proyectos, Prevención de violencia e Institucionalización; actualmente se encuentra en revisión de documentos y reglamentos para definir su estatus.

Estas situaciones dan cuenta de que se requiere una mayor y mejor comunicación interinstitucional para eficientar los procesos de acceso y administración de justicia para las mujeres, así como de prevención de la violencia de género; también que los reglamentos derivados de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán necesitan aclarar ambigüedades para evitar confusiones a la hora de delegar funciones, así como flexibilizar los tiempos institucionales según las demandas sociales y el nivel de urgencia para la atención de la violencia de género, en reconocimiento de que en los últimos años esta ha aumentado.

Respecto a lo anterior, la pandemia de COVID-19 y las medidas de aislamiento incrementaron aún más los niveles de vulnerabilidad de las mujeres. Los casos de violencia sexual, machista y feminicida crecieron exponencialmente, para lo cual los mecanismos de comunicación tuvieron que adaptarse por medio del uso de plataformas, redes sociales y llamadas telefónicas. En este sentido, los procesos y acompañamientos fueron afectados y en muchos de los casos hubo un atraso en su seguimiento.

Cabe mencionar que estos centros regionales tienen desabasto de personal, también mayahablante, y de recursos económicos para dar acompañamiento y seguimiento a casos, lo que representa una constante saturación y un impedimento para llevar eficientemente cada proceso y garantizar eficazmente el acceso a los derechos a las mujeres mayas. Esta desigualdad en el acceso a la justicia la enfrentan, a lo largo de su vida, como una forma estructural de violencia que se expresa en la sujeción a sistemas normativos tradicionales, trabajo infantil, naturalización de la violencia y discriminación por parte de personas fuera de su comunidad, que incluso pueden ser responsables de la atención y el resguardo de sus derechos más elementales (Sanz, Yeh y Villafaña 2021).

En Quintana Roo, el acceso a la justicia es particular y preocupante. Por ejemplo, en FCP existe una Casa de la Mujer Indígena y Afroamericana (CAMI), coordinada por la Lic. Maritza Yeh Chan, quien relata que no han tenido recorres presupuestales y que actualmente desarrollan un proyecto de prevención de violencia con juventudes e infantes, y otro de salud sexual y reproductiva.

Sin embargo, el entrecruce de violencias complejiza y recrudece aún más la violencia de género, ya que otros de los problemas principales en estas geografías son el narcomenudeo y el consumo de drogas en las comunidades indígenas. Menciona que, aunque parezca extraño, tal consumo se ha disparado al mismo tiempo que la violencia. Por ejemplo, en la comunidad de X-Hazil Sur, al sur de la cabecera municipal, secuestraron a dos jóvenes y pusieron una narcomanta, señalando a jóvenes y adultos del sitio. También, en la CAMI recibieron el caso de una jovencita a la que violaron hombres relacionados con el narcomenudeo, y ella, por pena, guardó silencio hasta que tenía cuatro meses de embarazo. Este fenómeno va en aumento; además, les preocupa que el consumo de drogas sintéticas esté afectando la salud de sus jóvenes, sin que las autoridades presenten una estrategia para disminuir o atender el problema.

En FCP existe una delegación del Instituto Quintanarroense de las Mujeres (IQM), como en todos los municipios del estado, y junto con la CAMI, el

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Sistema Integral de Atención a la Mujer (SIAM) dirigen acciones para las mujeres, pero de forma diferenciada de acuerdo con sus recursos y compromiso. La CAMI tiene un convenio de colaboración con la Fiscalía estatal, que le permite comunicarse de manera directa para gestionar la atención y reportar si en el proceso de atención se maltrata o revictimiza a una mujer. En esto ha influido la fuerza de las mujeres de la Red Feminista Quintanarroense, donde ellas son las únicas mayas. Insisten en incluir un enfoque intercultural y han logrado dar cursos para intérpretes en procesos judiciales con el aval de la Fiscalía. Ahora gestionan que se les certifique y buscan lograr un espacio laboral permanente en el Poder Judicial, porque hasta ahora, su trabajo no ha sido remunerado.

Mediante estos testimonios es posible ver algunas partes de las dimensiones que tiene la violencia de género en los ámbitos social, económico, político y cultural, así como la acumulación de factores que generan dificultades a la hora de denunciar y exigir justicia. Sin embargo, la persistencia, la creatividad y la determinación de las mujeres han posibilitado vislumbrar horizontes en diferentes ámbitos con la causa de dignificar la vida y tener justicia.

Al respecto, la Mtra. Maritza Yeh menciona que, para incorporar políticas interculturales para el acceso a la justicia, una de las pautas principales es contar con traductores mayahablantes, y que, a pesar de que ella es intérprete certificada, cada vez que acompaña a una mujer a la Fiscalía, exige un intérprete, porque las mujeres no pueden describir todo lo que les pasó en español, y para que quede completa su denuncia, debe ser en su propia lengua (Maritza Yeh Chan, comunicación personal, 30 de junio de 2022).

Por otra parte, algunas prácticas culturales y creencias locales dan cuenta de que, en las localidades, la experiencia de las dinámicas de género no dista de tener enclaves de desigualdad de género. Al respecto, María Antonieta Núñez, de la organización U Yoolche, A. C., en FCP, Quintana Roo, expresa que, por ejemplo, es muy difícil incorporar los temas de género en las capacitaciones a las meliponiculturas y productoras: “Este es un tema delicado en las comunidades, debe ser tratado por expertos/as. Los hombres no permiten el empoderamiento de las mujeres, y tampoco se trata de imponer puntos de vista”.

Finalmente, un problema más identificado es que están enraizadas prácticas políticas fundadas en élites locales y nativas (Camal-Cheluja 2013), así como en liderazgos familiares. Los apellidos y las redes de parentesco son muy importantes en la consecución de cargos de representación popular en los municipios del estado y esto queda de manifiesto en el apartado de análisis de las condiciones institucionales que expondremos más adelante.

3.4 Trabajo y autonomía

Las mujeres rurales e indígenas cumplen una función primordial en la subsistencia de sus familias en tanto se recogen los recursos de la siembra. No se trata solo de las tareas de cuidado, se trata de su participación activa en el ciclo agrícola y de la producción de bienes y servicios para sobrevivir mientras se puede vender la cosecha. En este apartado revisaremos las entrevistas a dos grupos de bordadoras y dos productoras de los municipios que nos ocupan.

El grupo de bordadoras de Peto tiene más de tres años de trabajo alrededor del aprendizaje del bordado y la producción de blusas, servilletas, tortilleros, etcétera, de una calidad impecable. Este grupo está conformado por 20 mujeres de distintas edades, que comenzaron reuniéndose en el DIF para tomar clases de bordado, y su profesora es la Sra. Rosa Chulim. Después se trasladaron a la Casa de la Cultura, donde les ofrecieron participar en un proyecto a fin de conseguir los materiales para elaborar sus bordados. Tuvieron éxito y se mantuvieron en el grupo, pues tenían planeado acceder a otro proyecto que les permitiera generar habilidades para la venta de sus productos.

Sin embargo, llegó la pandemia; a partir de ese momento tuvieron que replegarse a sus hogares, pero mantuvieron las reuniones, menos numerosas, en casa de la Sra. Rosa, para intentar ayudarse con la venta de sus creaciones, mientras los recursos y el trabajo escaseaban por las restricciones de movilidad. Al quedarse sin la oportunidad de un segundo proyecto, pensaron que podían vender sus productos en Facebook y ayudarse de algunos familiares que viajaban a la ciudad de Mérida para hacer los envíos; de hecho, esta fue la forma en que las localizamos, porque no aparecen como beneficiarias de algún programa social.

Durante la entrevista explicaron que ellas son sus propias maestras, es decir, lo que sabe una se lo enseña a las otras, lo cual permite que se transmitan los conocimientos sin esperar que mediante algún proyecto se les capacite. Además, continuaron con sus reuniones como una forma de terapia grupal ante la incertidumbre en 2020 y 2021: “Entre nosotras nos enseñamos y nos alegramos las tardes mientras nos damos recetas y consejos para aliviarnos de enfermedades” (Rosa Chulim, comunicación personal, 14 de mayo de 2022).

En tanto, el grupo de bordadoras de Tahdziú tiene más de nueve años y surgió entre familiares y vecinas que accedieron a un proyecto para la compra de máquinas de coser y capacitación para el bordado. Aunque eran expertas en el hilo contado, se entusiasmaron con tener su propio equipo y nuevos conocimientos. No recuerdan el nombre del proyecto, ni la institución que lo

financiaba, solo que era “una asociación civil de Mérida”. Este programa duró tres años y les dieron una máquina de coser eléctrica (alrededor de 100), un rollo de tela Jamaica para hipiles, 20 cajas de hilos y 20 metros de tela calada a cada quien. Algunas vendieron su máquina al terminar el proyecto, pero consideran que la mayoría permanece en la comunidad.

En cambio, la líder del grupo, la Sra. Noemy Muñoz, compró una segunda máquina porque aprendió a pintar los patrones de bordado y a armar blusas, y la necesitaba. Lamentablemente, dejó el curso a los seis meses por una negligencia médica durante su parto:

Yo tuve que abandonar el grupo porque me hicieron una cesárea, a mí me dejaron una compresa los doctores y eso me dejó muchas secuelas, eso fue en el Hospital Comunitario de Peto, después de nueve meses me quitaron la compresa y por esas razones no pude terminar lo que me gustaba hacer de corte y confección. Esto me dejó muchas secuelas, me dejó muchos traumas, porque veía una bola aquí, lo encapsularon y vieron que era una compresa (Noemy Muñoz, comunicación personal, 11 de mayo de 2022).

Esta historia coincide con las condiciones de la salud sexual y reproductiva de las mujeres en Tahdziú que mencionan Gómez y Quintal (2019) y Rosales (2014), porque al preguntarles sobre el servicio médico en el municipio, mencionaron que el centro de salud trabaja de lunes a viernes, de las ocho de la mañana a las tres de la tarde, pero que desde hace tres años carecen de medicamentos; cuentan solo con un servicio médico privado subsidiado por el Ayuntamiento a un bajo costo.

En cuanto a la venta de sus bordados, en conjunto explicaron que prefieren el punto de cruz porque es el que buscan compradores de Teabo para armar los ternos y venderlos en zonas turísticas. El problema es que el bordado, en el cual invierten entre tres y cinco meses, lo venden en una cuarta parte del valor final; es decir, un conjunto de bordados que les compran en 4 000 pesos, en ferias y boutiques lo venden entre 10 000 y 15 000 pesos. Durante la pandemia, el valor de sus bordados bajó hasta 50% porque no tienen las nociones de corte que les permitan coser los ternos y presentar sus diseños en diferentes tallas, y tampoco cuentan con espacios para comerciar de forma directa.

Un aspecto que limita que estas mujeres se dediquen al bordado en máquina es que pasan mucho tiempo fuera de sus hogares, entre seis y ocho horas, lo cual hace prácticamente incompatible su trabajo doméstico y comuni-

tario con una actividad productiva. No sobra decir que tampoco cuentan con espacios de cuidado para sus hijas e hijos más allá de las horas de escuela. En contraste, no desisten de la búsqueda de recursos, y en el camino han contado con el apoyo de profesionales que llegan al municipio, como una psicóloga que les ayudó a presentar solicitudes y conseguir un rollo de tela Jamaica de 100 metros, hilos e hileras que, aunque fueron insuficientes para repartir entre 50 mujeres, las motiva a buscar nuevas posibilidades.

Un plan a corto plazo es reunir a las jóvenes que quieran aprender sobre bordados para ingresar al programa Jóvenes Construyendo el Futuro, pero hay muy pocas que deseen aprender a trabajar con la máquina. Cuando les preguntamos si les convendría capacitarse para coser los hipiles, mencionaron: “ellos [los compradores de Teabo] tienen la mala maña, te dicen: ya hiciste el cuello, ya lo echaste a perder y entonces te lo pagan más barato” (Bernardita, comunicación personal, 11 de mayo de 2022).

Actualmente, el municipio es gobernado por una mujer y es la segunda ocasión que esto sucede; como recién comienza su trabajo, no refieren tener muchos conocimientos sobre el funcionamiento o la existencia de alguna instancia dedicada a la atención de la mujer. Recuerdan que había un psicólogo que las orientaba cuando alguna de ellas sufría violencia, pero, en ese momento, en la oficina no había nadie: “Hay una señora de aquí que la estuvo maltratando su marido y ahí la orientaban, la llevaban hasta Tekax para poner su demanda, ahí estaba Citlali [la psicóloga], pero de ahí no supe más”. Esta referencia al traslado a Tekax coincide con las experiencias recogidas en Peto, donde tampoco existe una Fiscalía donde puedan presentar sus denuncias y tienen que trasladarse a Tekax. Esto media en el acceso a la justicia de una forma muy importante porque las mujeres, al carecer de conocimientos acerca de qué autoridades pueden subsidiar los traslados y al no tener recursos económicos, limita que ellas (de todas las edades) puedan presentar sus denuncias por violencia doméstica o de pareja de forma ágil y cercana. Consideramos que esto se expresa en el bajo número de denuncias de violencia que se muestran en estos municipios, en contraste con JMM y FCP, que sí tienen en sus cabeceras municipales oficinas de la Fiscalía estatal.

Al preguntarles qué hacen si no tienen recursos para trasladarse a Tekax, respondieron: “Solo aquí en el municipio, con el juez del municipio, se levanta un acta, los citan para que el que maltrata le hablen, no hay una base que te diga: qué van a hacer, es una justicia nada más que se hace, no hay más”.

Ambos grupos están integrados por mujeres mayas, en su mayoría bilingües, con muy poca o nula conexión con el centro nodal, que es Mérida.

Estos grupos no pueden trasladarse de manera fácil a la capital para inscribirse en los programas, no se encuentran consolidados como asociaciones civiles, ni tienen registros ante el SAT (requisitos para acceder al programa Microyuc-Mujeres). En cambio, se reúnen dos o tres veces a la semana, dialogan sobre sus problemáticas, toman decisiones de manera horizontal y sostienen sus hogares en tanto se cosecha la milpa.

Sin duda, para las mujeres rurales e indígenas, el empoderamiento económico es un asunto de sobrevivencia, más allá de los impactos que tiene en su autopercepción y liderazgo. Entonces, ¿cómo se pueden fortalecer sus capacidades de autonomía y permitir que accedan a una remuneración justa por su trabajo? Es indispensable focalizar programas integrales y de carácter participativo para identificar las necesidades de las mujeres desde sus propias experiencias y en los cuales se reconozca el valor cultural intangible que representan sus bordados, ya que los riesgos son múltiples ante un mercado que demanda y precariza sus obras. Reconocer, proteger y conservar sus técnicas, características y patrones en los bordados las protege de la piratería y conduce a un comercio justo en su propia región.

Por su parte, Carla Avilés es del ejido de Candelaria, en YMM, y es ingeniera en Sistemas de Producción Agroecológica. A partir de sus estudios, dialogó con sus familiares sobre la necesidad de implementar nuevos métodos de producción menos agresivos con la naturaleza, a lo que ellos reaccionaron de manera positiva y comenzaron a introducir cambios y a reducir el uso de productos químicos. En las tierras familiares siembran cítricos (naranja dulce, limón, naranja agria, mandarina, etcétera), espelón, cebolla, guanábana, mamey y aguacate Hass. Su padre es propietario de cinco hectáreas y renta una más, pero no es ejidatario. Nos contaron que rentan en el ejido, no son propietarios de la tierra, ni ejidatarios; rentan la tierra para evitar que la vendan a externos en 1 000 pesos por cosecha la hectárea.

Al preguntarle por espacios para el desarrollo productivo de las mujeres y explorar si existe una Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer (UAIM), mencionó que no, ni parcela escolar, más bien ocupan esas tierras para cortar madera destinada a la construcción o para la cocina. Tampoco tienen cercanía a un centro de abastos, pues el más próximo se ubica en Yucatán. Además, los suelos están contaminados con agroquímicos y no sirven para la siembra de sandía, que es un cultivo muy próspero por el clima de la región.

Una tragedia ecológica que enfrentaron recientemente fue la muerte de millones de abejas en el verano de 2018, cuando fumigaron plantíos de chile habanero con Fipronil, un químico mortal para las abejas, con lo que

se perjudicaron 357 colmenas en 18 apiarios, y en una segunda fumigación resultaron afectadas 500 colmenas más (CCMS 2019). Esta problemática que ha enfrentado de manera desigual a la comunidad con las autoridades les ha hecho reflexionar sobre el uso de agroquímicos y la necesidad de apoyar liderazgos comprometidos y honestos en la zona, por lo que puede ser una opción en el futuro que Carla Avilés participe en la política local.

En tanto, Angélica María Naal Piña es del ejido Benito Juárez, en JMM, y es la guía principal de la unidad de producción familiar. Además, es licenciada en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico Superior de Felipe Carrillo Puerto, y la invitaron a participar como funcionaria municipal en la Dirección de Desarrollo Agropecuario, en el Departamento de Agricultura.

Al terminar su carrera, migró a Playa del Carmen en búsqueda de trabajo; sin experiencia, sabía que debía empezar de abajo, como camarista, al mismo tiempo que hacía sus prácticas profesionales en recursos humanos. Después de un tiempo, en su empleo sufrió discriminación por ser mujer y volvió a su comunidad para dedicarse a lo que se ha dedicado su familia siempre, al campo, y pensó: “Yo quiero ser mi propio jefe” (Angélica María Naal Piña, comunicación personal, 12 de mayo de 2022).

Al volver a su casa, con sus ahorros inició la construcción de un pozo para posteriormente tener sistema de riego y desarrollar la agricultura, no obstante, la defraudaron con 80 000 pesos: “De repente, un día, quien estaba haciendo el pozo se marchó sin concluir la obra”. Esto no la detuvo, así que fue a Campeche a buscar a un equipo de menonitas para que terminaran la perforación.

Este pozo mejoró las condiciones de producción y plantó plátano macho, piña miel y limón; decidió también plantar piña porque “es muy noble, no requiere mucho trabajo”. Para comenzar a vender sus primeras cosechas, se trasladó en su pequeña camioneta a Oxkutzcab, que es un centro de concentración de productos agrícolas al oriente del estado de Yucatán. No obstante, al llegar a ofrecer sus productos, le exigieron que pagara un espacio y aparte, por el tipo de producto que cosechaba (piña y plátano macho), era obligatorio rentar una bodega en la central de abastos. Ella se quejó porque cómo iba a pagar si aún no tenía ventas. Sin embargo, esto tampoco la detuvo, sigue con su comercio en el estado vecino (Yucatán) y con su venta al menudeo en la cabecera municipal de JMM. Con respecto a la producción de plátano macho, también le vende a uno de los socios de Xcaret, quien incluso envía un vehículo por su producto.

Como unidad productiva, también accedió al programa Sembrando Vida. Una de sus principales fortalezas es que en su familia reconocen su li-

derazgo y cuenta con el apoyo de sus hermanos, padre y madre. Si bien considera que ha enfrentado retos por ser mujer, y que significa más trabajo del que se le exige a un hombre, es independiente y toma decisiones en consenso familiar. Ha trabajado asociada con hombres para la producción, aportando la bomba de su pozo para el riego; dice que si se tiene todo por escrito y las reglas son claras, no encuentra problema alguno con el trabajo con varones.

Reflexiones finales

En este capítulo se revisaron acciones colaborativas de mujeres en el ámbito rural de Yucatán y Quintana Roo. A partir de sus relatos sobre cómo vivieron la pandemia y la postpandemia de COVID-19, nos acercamos a procesos de gobernanza que, aunque no se relacionan completamente con el gobierno, sí guían las decisiones de grupos de personas para poder generar planes y solucionar problemáticas. Estas acciones tienen como base la confianza, la memoria colectiva y los resultados positivos sobre sus vidas. Consideramos que podemos hablar de una gobernanza comunitaria, es decir, un conjunto de acciones que permitieron a grupos de mujeres, familiares o no, tomar decisiones, construir alianzas, implementar proyectos, socializar experiencias y gestionar recursos ante autoridades para sobrellevar y resistir el periodo de la pandemia. Estas experiencias de gobernanza pueden ser ejemplos susceptibles de incorporarse a la planeación de estrategias y actividades en gobiernos locales para tomar, como una buena práctica, los aprendizajes comunitarios de las mujeres rurales e indígenas.

Respecto a las medidas de salud y de cuidados adoptadas durante la pandemia, Rico y Pautassi (2021) señalan que tienen una aparente neutralidad de género cuando “cuidar y cuidarse” apuntan directamente a la importancia del trabajo de cuidado realizado en mayor medida por las mujeres. Por tal motivo, proponen revisar la simultaneidad de factores que intervienen no solo centrándose en la pandemia a partir del concepto de sindemia, que muestra “la convergencia de riesgos que afectan a las sociedades, en un periodo determinado de tiempo, lo que multiplica sus efectos si no se consideran de manera integral, a la vez que contribuyen a acentuar la vulnerabilidad de amplios sectores para enfrentar las adversidades”. Si bien en este trabajo no se sigue esta propuesta de análisis, sí reconocemos que la crisis sociosanitaria debida a la pandemia de COVID-19 ha impactado en múltiples dimen-

siones, las cuales incrementan la vulnerabilidad en las mujeres, y visibiliza problemáticas no superadas, como la falta de garantía en el ejercicio de sus derechos humanos, ya que ellas se han visto envueltas en un incremento de la violencia y la sobrecarga de trabajos de cuidado, además de la falta de accesibilidad a servicios de salud y de justicia.

Las estrategias para afrontar la desigualdad y la violencia de género, por otra parte, carecen de la voluntad política y los recursos suficientes para dar atención a la totalidad de mujeres, jóvenes y niñas que se encuentran en situaciones de riesgo, sobre todo a nivel municipal. Es perceptible la falta de articulación entre las instituciones en sus diversos niveles y esto genera que sistemáticamente no se garanticen los derechos humanos. Además, las problemáticas de género requieren ser diagnosticadas desde una perspectiva integradora, ya que los factores de vulnerabilidad no son aislados, sino que están estrechamente relacionados.

Se tiene una deuda histórica con las mujeres rurales e indígenas. En cuanto a la tenencia de la tierra, el trabajo que ellas desempeñan es fundamental para el sostenimiento de la reproducción de la vida ampliada. La falta de acceso a tal tenencia limita su autonomía, así como su soberanía alimentaria; además, se les excluye de la toma de decisiones sobre la gestión en los territorios a pesar de que son ellas quienes principalmente salvaguardan valiosos conocimientos bioculturales de la alimentación humana, desde la producción hasta la preparación. Esto se desenvuelve en un marco de trabajos de cuidados y actividades que son socialmente invisibilizados y requieren ser redistribuidos y revalorados.

Por ello, la articulación de redes de mujeres en el ámbito local es primordial, ya que son espacios donde pueden construir su autonomía, representan apoyo para sostenerse y generar ingresos económicos, además de que desempeñan un papel importante en la sociedad. Este reconocimiento debe darse en ámbitos simbólicos, políticos y económicos, con mayor énfasis desde las propias localidades, y fortalecidos por políticas públicas focalizadas en su promoción y fortalecimiento, así como en fijar el valor de sus productos y evitar la apropiación cultural; es decir, salvaguardar su propiedad intelectual, para lo cual la vinculación entre grupos es igualmente indispensable, ya que la experiencia organizativa puede ser compartida y colaborativa a fin de fortalecer sus redes como tejedoras y compartir estrategias para enfrentar los estragos que generó la pandemia.

Referencias

- Álvarez-Gayou, Juan Luis. 2003. *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.
- Arancibia, Eliana y María Elena Giraldo. 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* (1): 11-31.
- Barrenechea, Julieta, Silvia González, Elvira Gentile y Claudia Natenzon. 2000. “Una propuesta metodológica para el estudio de la vulnerabilidad social en el marco de la teoría social del riesgo”. Ponencia presentada en la IV Jornada de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de Buenos Aires.
- Blanco, Luis Antonio, Vera Flores y Arantza Franco. 2021. “Seguridad alimentaria, políticas y gobernanza: estrategias y alianzas en Yucatán durante la pandemia de COVID-19”. En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 129-166. México: ENES Unidad Mérida, UNAM.
- Camal-Cheluja, Tania. 2013. *¿Quién gobierna Quintana Roo? Estudio de una élite política local*. México: Bonilla Artigas Editores.
- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (ccmss). 2019. “La matanza de abejas en Quintana Roo. Reponerse nueve meses después”. Consultado el 11 de julio, 2024. <https://www.ccmss.org.mx/la-matanza-de-abejas-en-quintana-roo-reponerse-nueve-meses-despues/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2010. “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020a. “Informe de pobreza y evaluación 2020. Yucatán”. Consultado el 14 de julio, 2024. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Yucatan_2020.pdf

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020b. "Informe sobre pobreza y género 2008-2018". Consultado el 14 de julio, 2024. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza_genero_08-18.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2022. "Informe de pobreza y evaluación 2022. Yucatán". Consultado el 24 de julio, 2024. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_pobreza_evaluacion_2022/Yucatan.pdf
- Contreras, Gerardo. 2021. *Nos cayó el 20. Diagnóstico y recomendaciones del Observatorio Género y COVID-19 en México*. México: Observatorio Género y COVID-19.
- De Pablo, Jaime, Mercedes Capobianco y Juan Uribe. 2017. "Vulnerabilidad laboral de la mujer rural latinoamericana". *Nósis. Revista de ciencias sociales y humanidades* 26 (52): 130-148.
- España, Alejandra, Leticia Paredes y Rocío Quintal. 2019. "Embarazo adolescente en Quintana Roo: debates y aportes de investigación para políticas públicas de prevención y atención". *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos* 1 (17): 187-202.
- Favareto, Ariane, Fabiana Dumont, Revecca Cazenave-Tapie, Simaia Santos, Christiane Rocha y Carine de Jesus Santos. 2021. *Impacto del COVID-19 en la vida de las mujeres rurales de la región semiárida del nordeste de Brasil*. Brasil: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).
- Gamboa, Aída y Valeria Urbina, coords. 2021. *Impactos de la pandemia de la covid-19 en mujeres rurales que enfrentan proyectos extractivos*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
- Gómez, Liliana y Rocío Quintal. 2019. "Reflexiones sobre los cuerpos negados: mujeres mayas contemporáneas en Tahdziú, México". *Sexualidad, salud y sociedad. Revista latinoamericana* (32): 40-64.
- Hernández, Helena, Laura Gómez, Tatiana Gélvez, Alex Bush y Paula Herrera-Idárraga. 2020. *El impacto de la pandemia en las mujeres rurales: Análisis de las condiciones laborales y de las cargas de cuidado*. Colombia: Oxfam.
- Minujin, Alberto. 1999. "¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina". En *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, compilado por Daniel Filmus, 53-99. Buenos Aires: Flacso/Eudeba.

- Molina, Karina y Janine Sánchez. 2018. "Vulnerabilidad y riesgo de violencia grave en Mujeres de la 'FNH'; derivadas por la UJVCME, Portoviejo 2017". *Espirales* 2 (15): 102-111.
- ONU Mujeres. 2018. *Desarrollo humano y violencia contra las mujeres en México*. México: Inmujeres/ONU Mujeres/PNUD.
- Pérez, María. 2005. "Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar". *Boletín mexicano de derecho comparado* 1 (113): 845-867. Consultado el 26 de julio, 2024. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2005.113.3843>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2012. *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. México: PNUD.
- Puga, Cristina. 2020. "¿Qué es la gobernanza? Gobernanza y COVID-19 en Yucatán". *La Jornada Maya*, 21 de septiembre de 2020.
- Registro Agrario Nacional (RAN). 2022. "Registro Agrario Nacional". *Estadística con perspectiva de género*. Consultado el 14 de julio, 2024. <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>
- Rico, María y Laura Pautassi. 2021. "The Right to Care at Stake: The Syndemic Emergency in Latin America". En *Confronting the Global Care Crisis During COVID-19: Past Problems, New Issues, and Pathways to Change*, edición de Mignon Duffy, Amy Armenia y Kim Prince-Glynn. Reino Unido: Rutgers University Press.
- Rockwell, Elsie. 2009. *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez, Yassir y Arantza Franco. 2021. "Gobernanza y participación: atención a la salud del pueblo maya en tiempos de COVID-19". En *Gobernanza local en tiempos de COVID-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 279-301. México: ENES Unidad Mérida, UNAM.
- Rodríguez-Miñón, Elena. 2016. "Factores de riesgo o vulnerabilidad ante la violencia de género de las mujeres residentes en municipios pequeños o rurales desde una perspectiva ecológica". Tesis de máster. Universitat Jaume I, España.
- Rosales, Adriana. 2014. "Exclusión de las mujeres en la política educativa intercultural y normatividades de género en Tahdziú". En *Mujeres en tierras mayas. Nuevas miradas*, edición de Georgina Rosado y Celia Rosado, 185-214. Mérida: UADY.

- Sanz, Sara. 2011. "Maternidad y acceso a la educación superior en la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo". En *Memoria del 7 Encuentro Nacional de Empoderamiento Femenino*, 506-532.
- Sanz, Sara, Maritza Yeh y Paola Villafaña. 2021. "Género y gobernanza durante la pandemia de COVID-19 en Yucatán". En *Gobernanza local en tiempos de covid-19. Experiencias de coordinación social para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 211-238. México: ENES Unidad Mérida, UNAM.
- Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). 2022. *Información de la violencia contra las mujeres*. México: SESNSP.

Capítulo V

Escuela y vulnerabilidad social. Campeche, Yucatán y Quintana Roo: gestión diferenciada del regreso a las aulas durante la pandemia

Rubén Torres Martínez¹ e Isaías Hau Uribe²

Introducción

La pandemia de COVID-19 que atravesó el mundo evidenció los niveles de vulnerabilidad social prevalentes en muchos ámbitos de nuestras sociedades contemporáneas. La educación fue uno de los terrenos en que esta situación se mostró con total severidad; a nivel macro, meso y micro emergieron todo tipo de vulnerabilidades que por alguna razón se habían “normalizado” o vuelto invisibles ante nuestros ojos. En México, no todos los estados, ni todas las escuelas, como tampoco las familias y los individuos actuaron de manera similar ante la emergencia que desató la crisis sanitaria.

En el ámbito escolar se puso de manifiesto lo mucho que aún falta para garantizar el acceso universal a la educación a niñas y niños. En este capítulo se analiza esta cuestión, focalizando en las maneras en que los estados de la Península de Yucatán gestionaron el problema de cerrar y reabrir planteles escolares ante un fenómeno extraordinario como la pandemia. Uno de los capitales más importantes que puede tener una sociedad es el humano; este se constituye de una serie de actitudes, aptitudes, saberes, valores, costumbres, conocimientos y hábitos que se adquieren en el proceso educativo y socializador que otorga la escuela. Por ello, el cierre durante más de un año de los centros escolares implicó un golpe en la inversión de capital humano que al día de hoy no es posible aún medir.

¹ Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales. Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rubentm@enesmerida.unam.mx

² Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: isahauribe@gmail.com

Luego de esta introducción, en el primer apartado se presenta una discusión conceptual sobre vulnerabilidad social en relación con la problemática abordada, que complementa lo expuesto por Arancibia, Torres y Hernández en el capítulo inicial de este volumen. En el segundo se ofrece un panorama de lo que significó el cierre de escuelas ante la pandemia y la transición hacia esquemas no presenciales a nivel global. En el tercero se particulariza en México para caracterizar las complejidades que supuso el regreso a clases presenciales. Posteriormente, en la cuarta sección se analiza este proceso en los tres estados de la Península de Yucatán desde un enfoque de gobernanza, a fin de mostrar cómo cada entidad gestionó de manera diferenciada el retorno a las aulas y las vulnerabilidades inherentes a esa transición. Se concluye con un conjunto de reflexiones que buscan sintetizar las respuestas a las interrogantes planteadas en este estudio de caso.

1. Vulnerabilidad social: un preámbulo conceptual

Desde la década de los 80 del siglo pasado, el concepto de vulnerabilidad se ha usado habitualmente en las ciencias sociales. Primero desde la psicología, para posteriormente incorporarse a otras disciplinas (Thomas 2008). El derecho, la economía, el trabajo social y la sociología lo han integrado en su léxico para sus análisis disciplinarios. En los últimos años, con el incremento de los fenómenos meteorológicos debido al cambio climático, la noción se ha vuelto crucial para la comprensión de problemas históricos y emergentes, pero sobre todo para la elaboración de políticas públicas que atiendan los problemas sociales que la vulnerabilidad trae consigo. Es por ello que resulta comprensible que el término haya tomado tanta fuerza durante la crisis de COVID-19.

Los llamados grupos vulnerables suelen ser muy variables, diversos y distintos. Abarcan desde poblaciones como la infantil hasta las llamadas minorías étnicas, pasando por la población con capacidades distintas y todo un crisol de sectores que por una u otra razón pueden ser considerados vulnerables.

Los estudios sobre vulnerabilidad de finales del siglo xx tendieron a concentrarse en dos variables: económica y social. Desde esta lógica, se consideró a las personas de escasos recursos económicos como potenciales afectadas por la vulnerabilidad. De acuerdo con lo anterior —y según una lectura influenciada por Bourdieu—, se pensaba que contar con escasos recursos económicos era sinónimo de carencias de capital social, reduciendo muchas veces lo social a aspectos meramente educativos. Así, no se consideraban otros

componentes del capital social, como la solidaridad, la acción colectiva y la capacidad de movilización ante una coyuntura determinada. Es importante no perder de vista esta idea, pues demuestra la importancia de la escuela en el imaginario social y en la organización-jerarquización de los infantes y jóvenes en el futuro. Ahora bien, no podemos minimizar la importancia del contexto económico y social de las personas, pero, en la actualidad, se debe considerar también el medioambiente y los factores ecológicos y climáticos. De igual manera, es justo señalar que en pocas ocasiones la vulnerabilidad responde a un factor único; más aún, muy raramente, aunque no imposible, se debe a una característica intrínseca del individuo (aquí vale la pena la famosa metáfora del “talón de Aquiles” como único punto de vulnerabilidad del héroe de la guerra de Troya).

Con la llegada de la Ilustración y la modernidad, las sociedades tendieron a considerar inaceptable el abandono de los individuos más desprotegidos o vulnerables, trátase de recién nacidos, personas sin hogar, aquellas con capacidades distintas, etcétera (Fassin y Bourdelais 2005, 6). Lo anterior explica por qué en los países de tradición occidental emergieron instituciones caritativas, notablemente de carácter religioso, desde mediados del siglo *xvi*, y que en pleno siglo *xx* derivaron en lo que hoy se conoce como organizaciones no gubernamentales (ONG). Ello aplica de igual forma para el ámbito educativo; en la cuasi integralidad de los países actuales, la educación es considerada un derecho inalienable, y corresponde a las sociedades, mediante sus Estados, garantizarlo.

Con el tiempo, el concepto de vulnerabilidad ha evolucionado, se ha vuelto omnipresente en algunos discursos especializados, como los académicos, de divulgación y de los medios de comunicación. Para ejemplificar, la historiadora Axelle Brodriez-Dolino (2016) muestra que, entre 1970 y 2014, los artículos científicos que emplean o mencionan el término “vulnerabilidad” pasó de cero, en 1970, a casi 8 000, en 2014. Un simple ejercicio en pleno 2022 arroja 69 000 artículos escritos con esa palabra hacia mediados (junio) de dicho año.

Ulrich Beck (1986), en su clásico texto *La sociedad del riesgo*, ya alertaba sobre una época de vulnerabilidad global. Al analizar su propuesta es evidente que, más que un ejercicio de prospectiva, lo que señala es un “aquí y ahora”; para ello acude al análisis histórico y transdisciplinario pero orientado hacia la sociología. Es evidente que la aspiración del autor es que su texto tenga impacto, o sirva como inspiración, para la aplicación de políticas públicas en varios niveles (local, regional, nacional y global). Autores como Robert Castel

(2010), Danilo Martuccelli (2014) y, más recientemente, Bruno Latour (2019) y François Dubet (2019) han profundizado sobre el tema de la vulnerabilidad aterrizándolo a diversos escenarios que van desde el mundo del trabajo hasta el cambio en la construcción de identidades individuales y ya no colectivas.

En el contexto de la pandemia de COVID-19 observamos que el concepto de vulnerabilidad retoma fuerza y se vuelve operacional para describir, comprender y analizar distintas situaciones sociales e individuales. Como dijimos líneas antes, el concepto pasa por lo macro, lo meso y lo micro, lo que le otorga riqueza heurística ante la evidencia empírica. En el marco del problema que nos ocupa, y desde un enfoque de gobernanza, vale la pena preguntarnos entonces: ¿hasta qué punto se mostraron vulnerables los estados de la Península de Yucatán en el ámbito escolar durante la pandemia? ¿Cómo se abordó la crisis y cómo se gestionaron los mandatos de “Quédate en casa”? ¿Qué estrategias y recursos se movilizaron para llevar de una manera más viable la educación a distancia y virtual? Esas son las interrogantes que guían las discusiones de los siguientes apartados de este capítulo.

2. Estado de la cuestión y gestión de la escuela durante la pandemia

De acuerdo con un informe de la Cepal y la UNESCO (2020), durante 2020 tuvo lugar un cierre masivo de actividades presenciales de instituciones educativas en más de 190 países, con el propósito de evitar la propagación del virus. A mediados de mayo de ese mismo año, más de 1200 millones de estudiantes de todos los niveles de enseñanza a nivel global dejaron de tener clases presenciales, de los cuales más de 160 millones eran de América Latina y el Caribe. Gran parte de las medidas implementadas por los países de la región consistieron en el despliegue de modalidades de aprendizaje a distancia, el apoyo y la movilización del personal y las comunidades educativas, así como la atención a la salud y el bienestar integral de los educandos.

Sin embargo, el cambio de modalidad conllevó una variedad de situaciones tales como el riesgo de desvinculación educativa y abandono escolar, sobre todo en aquellos grupos más vulnerables ante los estragos de la pandemia, tanto en el ámbito económico como en el emocional y de la salud. Evidencia internacional demuestra que, con el cierre prolongado de planteles escolares, el riesgo de abandono escolar se incrementa por razones multidimensionales, las cuales pueden ir desde la acumulación de rezagos educativos

y el aumento en las desigualdades de aprendizajes hasta los efectos de la crisis económica (Unicef México 2021c). El informe de la Unicef México *¿Están aprendiendo realmente los niños?* (30 de marzo de 2022) señala que los infantes que no asisten a la escuela están entre los miembros de la sociedad más vulnerables y marginados, debido a que tienen menos probabilidades de alfabetizarse y desarrollarse en el ámbito académico en general, lo cual los expone a un mayor riesgo de ser víctimas de explotación y sufrir pobreza y privación durante toda su vida. También subraya que “si bien los niños y las niñas que no van a la escuela son quienes sufren las peores consecuencias, los datos de antes de la pandemia relativos a 32 países y territorios revelan un nivel de aprendizaje alarmantemente bajo que probablemente ha empeorado debido a la magnitud de la pérdida de aprendizaje ocasionada por la pandemia” (Unicef México, 2022a).

En nuestro país, el cierre de los centros educativos a nivel nacional fue decretado por Esteban Moctezuma Barragán, entonces secretario de Educación Pública, el 20 de marzo de 2020. Ante la incertidumbre provocada por la pandemia, se decidió que el ciclo escolar continuara y finalizara en modalidad virtual. Esta situación, originalmente pensada como de corta temporalidad, se extendió a lo largo de 2020 y 2021. Vale la pena señalar que, para el ciclo escolar que inició en agosto-septiembre de 2021, se comenzaron a ensayar nuevas modalidades de regreso a las aulas. Uno de los motivos principales para frenar el retorno era el hecho de que la población estudiantil no estaba vacunada. Si bien los docentes se encontraron entre los primeros sectores de la población que recibieron una dosis de vacunas, las destinadas a los infantes no estuvieron listas sino hasta 2022.

Fue hasta junio de 2022 cuando la Secretaría de Educación Pública (SEP) habilitó los registros de vacunación para niñas y niños de entre 5 a 11 años de edad, lo que implicaría que, a más de dos años del inicio de la pandemia, finalmente estaría inmunizada la población de todos los niveles de educación básica. Desde el punto de vista de la gobernanza, la puesta en común para tomar decisiones no fue simple, a lo largo de ese tiempo se dieron distintos posicionamientos a nivel nacional y estatal. Hubo cambios de secretarios y responsables tanto del sector educativo como del sector salud, lo cual no siempre facilitó la acción concertada entre gobierno y sociedad.

3. Pandemia y regreso a clases en México

A inicios de agosto de 2021, en una reunión virtual con los gobernadores de las entidades federativas del país, Hugo López-Gatell, quien fuera subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, señaló que el regreso a clases presenciales se llevaría a cabo aun cuando el semáforo epidemiológico indicara un alto índice de contagios. De igual manera, Delfina Gómez Álvarez, secretaria de Educación en turno, argumentó que volver a clases era necesario para que los estudiantes pudieran desarrollar espacios de socialización y propiciar la reducción de estrés.

Con este anuncio, padres y madres de familia, así como personal docente, mostraron inquietud e incluso descontento en distintos lugares del país. Una de las principales preocupaciones por parte de las autoridades educativas fue la incertidumbre en cuanto a los procedimientos sanitarios adecuados para retomar las clases; asimismo, hubo reparos debido a las carencias de infraestructura de los espacios escolares, como la falta de agua potable, las malas condiciones de higiene y los procesos a seguir ante los determinados contagios (*La Jornada Maya*, 22 de agosto de 2021). Ante esta situación, y como parte del regreso a clases presenciales que marcaría el inicio del ciclo escolar 2021-2022, la SEP emitió el Acuerdo 23/08/21 (DOF 20-08-21), el cual estableció nueve acciones para promover la seguridad, la salud y la higiene en las escuelas, las cuales se plantearon en la *Guía para el regreso responsable y ordenado a las escuelas*, elaborada de manera conjunta por la Secretaría de Salud y la referida Secretaría de Educación, a saber:

- I. Integrar y activar los Comités Participativos de Salud Escolar (CPSE) en las escuelas de los tipos básico, medio superior y superior, quienes deberán establecer comunicación con su centro de salud más cercano cuando se requiera;
- II. Establecer filtros de salud: en casa, en la entrada de la escuela y en el salón de clases;
- III. Lavar las manos con agua y jabón y/o uso de gel antibacterial;
- IV. Usar el cubrebocas de manera correcta sobre nariz y boca;
- V. Mantener la sana distancia;
- VI. Dar mayor uso a los espacios abiertos;
- VII. Suspender cualquier tipo de ceremonias o reuniones que concentren a la comunidad escolar;
- VIII. Avisar inmediatamente a las autoridades competentes, en caso de que se detecte o se sospeche que alguna persona presente algún signo

o síntoma respiratorio relacionado con el virus SARS-COV-2 (COVID-19), y IX. Procurar entre los educandos y docentes apoyo socioemocional y promover, entre otros, el curso en línea de SEP-Salud “Retorno Seguro” climss.imss.gob.mx (SEP 2022).

Lo anterior aplicaría a estudiantes que decidieran regresar al formato presencial, dado que la propuesta era promover un retorno voluntario a las aulas. Entre otras medidas, a nivel nacional, la SEP puso a disposición de quien lo necesitara el Sistema de Orientación e Información del Sector Educativo (Telsep) como el canal oficial para que padres y madres pudieran consultar todo lo referente al tema. A través de este también se podría denunciar a una escuela de nivel básico que pretendiera obligar a un alumno a volver a clases presenciales sin su consentimiento.

Uno de los principales problemas que trajo consigo este regreso fue la cuestión de los estudiantes que decidieron continuar en la modalidad a distancia. A nivel nacional, el acuerdo 23/08/21, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, enunciaba en su apartado décimo segundo que las “Autoridades Educativas Locales, la Autoridad Educativa Federal en la Ciudad de México, los Asesores Técnico Pedagógicos y los equipos técnicos, podrán, dentro de sus posibilidades, brindar seguimiento y atención a las y los educandos que optaron por no acudir al servicio educativo presencial” (Segob 2021), lo que se traduciría en que los docentes no tendrían la obligación de asesorar o atender a los alumnos que tomaran clases a distancia, quienes únicamente se limitarían utilizar la plataforma *Aprende en casa*, u otras similares, con el apoyo de sus padres o tutores. Como podemos observar, algunas de las acciones establecidas a lo largo de la pandemia evidenciaron que la sociedad mexicana en su integralidad se mueve a distintas velocidades, y que algunos sectores son más vulnerables que otros.

Es importante señalar que el gobierno federal señaló una serie de directrices que, salvo muy al inicio de la pandemia, nunca fueron realmente obligatorias, lo cual otorgó bastante autonomía a los gobiernos estatales y municipales; no obstante, estos últimos decidieron, en su gran mayoría, acatar las indicaciones federales. Fue hasta inicios del ciclo escolar 2021-2022 cuando se comenzó a plantear una serie de prácticas e iniciativas para disponer un regreso a clases de manera diferenciada, según el estado y el momento. En el caso de la Península de Yucatán, resultó paradigmática la manera en que cada uno de los tres estados encaró este proceso, y se constataron discrepancias importantes en las formas de abordar la complejidad del retorno a las aulas.

4. Regreso a clases en la Península de Yucatán

4.1 Campeche como paradigma de un regreso acelerado

Campeche fue, sin duda, la entidad que se sometió a un fuerte escrutinio público en este tema, dado que fue el primero de los 32 estados de la Federación que decidió un rápido retorno a clases presenciales. Durante abril de 2021, el gobierno del estado presentó un programa piloto para volver a las aulas en el ciclo escolar 2020-2021, por petición presidencial, bajo el argumento de que en meses anteriores la entidad se había mantenido en el color verde del semáforo epidemiológico, es decir que presentaba bajas tasas de contagios. De este modo, las pruebas piloto se iniciaron en Campeche con solo 6% de las escuelas de la entidad. Esto serviría como base para el posterior plan de regreso a las aulas que sería anunciado en agosto de ese año (México Evalúa 2021).

En los meses posteriores, la Secretaría de Educación del Estado de Campeche (SEDOC) entregó equipamiento, material didáctico, bibliográfico, tecnológico e incluso insumos de seguridad y limpieza a escuelas de nivel básico, con una inversión superior a 3 millones de pesos. De igual manera, se llevó a cabo la entrega de kits de seguridad a supervisores de escuelas del estado; se repartió un total de 1500 000 cubrebocas y 1500 termómetros para los planteles de educación inicial, especial, preescolar, primaria y secundaria, de conformidad con los protocolos de seguridad sanitaria, para preparar la vuelta a clases presenciales.

A inicios de agosto de 2021, ante el anuncio del retorno a las aulas por parte de las autoridades federales, Ricardo Koh Cambranis, titular de la SEDUC, señaló que la indicación estaba a sujeta a diálogo en Campeche, hizo hincapié en la autonomía de las entidades federativas para decidir acerca del tema y expresó que en su estado se respetarían las opiniones de los actores encargados de tomar estas determinaciones. Con el fin de propiciar la acción concertada, se señaló que las indicaciones federales serían discutidas en un foro entre directores generales, padres de familia, representantes de escuelas privadas y públicas, así como autoridades de salud, quienes trabajarían en un plan de acción para hacer viable el regreso a la presencialidad (Aguilar *et al.* 2022). Este ejercicio puede ser considerado un espacio de gobernanza en la medida en que procuró el diálogo entre las autoridades educativas y los actores sociales involucrados en el tema.

El fruto de ese trabajo se hizo público a mediados de agosto, cuando se dieron a conocer las conclusiones del Foro con Autoridades Educativas para el

Análisis de los Criterios y Protocolos para el Retorno a las Aulas, Ciclo Escolar 2021-2022, donde se señaló que el regreso a actividades presenciales se llevaría a cabo de manera escalonada, y se iniciaría con 904 escuelas de preescolar, primaria y secundaria y de los servicios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe) ubicados en zonas rurales. Durante el resto del mes se realizaron diversas reuniones de trabajo entre representantes de instituciones de educación media superior y superior del estado y el coordinador de Movilidad y Cooperación Académica en Educación Superior de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, a fin de establecer un diálogo y compartir los criterios y protocolos para la eventual vuelta a labores escolares presenciales en los diferentes subsistemas en Campeche.

Por fin, el 30 de agosto inició el ciclo escolar 2021-2022. De acuerdo con los datos obtenidos del informe *Operación regreso a clases: la experiencia estatal 2021* (México Evalúa 2021), se convocó la apertura de 40% de las escuelas en nivel básico de la entidad, que atenderían a cerca de 10% de la matrícula (904 planteles y 30 288 alumnos), en concordancia con el programa piloto llevado a cabo el ciclo anterior. El proceso no estuvo exento de dificultades, ya que 172 instalaciones educativas presentaban daños importantes, por lo que el retorno solo sería posible hasta concluir las reparaciones necesarias. Para responder a esta situación se asignó un presupuesto de 18 millones de pesos para 43 de las escuelas y otros 20 millones para rehabilitar aquellas con un menor grado de deterioro (100 planteles escolares). Se reportó un ausentismo total en municipios como Tenabo y Escárcega, y una afluencia de hasta 50% en otros (México Evalúa 2021).

De acuerdo con la Secretaría de Educación, 16.8% del matriculado regresó a clases presenciales, lo que se traduce en 30 000 de los 182 000 estudiantes de la entidad. Es importante hacer notar que este proceso se llevó a cabo pese a que Campeche se encontraba en naranja en el Semáforo Epidemiológico Nacional. En la mayoría de las escuelas rurales, el personal docente sostuvo reuniones con padres de familia para construir la estrategia de convocar a 50% de los alumnos matriculados, a los que segmentaron por grados, horarios y número. En cuanto a la selección, las primarias decidieron que asistieran los rezagados o que no pudieron tomar clases en línea el ciclo anterior.

De acuerdo con la SEDUC, la primera semana de regreso a las aulas en Campeche transcurrió sin casos sospechosos ni indicios de contagios, pero se mencionó que, antes del retorno, 22 docentes dieron positivo a la prueba de PCR (reacción en cadena de la polimerasa) para detectar COVID-19, de los cuales 11 se encontraban en recuperación al momento de emitir el comunicado. Después

de ser dados de alta, esperarían 15 días para impartir clases presenciales. En ese sentido, el Frente de Servidores Públicos al Servicio de la Educación ingresó un documento al Palacio Nacional para que se tuviera en cuenta la petición de suspender el retorno a las escuelas hasta que estas contaran con infraestructura de calidad y con los protocolos de sanidad adecuados (Aguilar *et al.* 2022).

En septiembre de 2021, asumió el cargo de gobernadora Layda Sansores, y la nueva administración convocó a las instituciones educativas restantes de nivel básico a continuar con el regreso al formato presencial. Se contemplaba 48% adicional de escuelas para atender 51% de la matrícula del estado (1 088 planteles y 160 000 estudiantes). La Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Campeche (CETEC) rechazó el llamado a las aulas realizado por la administración entrante, incluso en las zonas donde ya habían regresado, debido a la falta de infraestructura e insumos sanitarios. Diversos planteles educativos de la entidad pidieron prórrogas y los que faltaban de reabrir sus puertas no se encontraban en condiciones debido a la vandalización (México Evalúa 2021). El viernes 17 de septiembre, Raúl Pozos Lanz, el nuevo secretario de Educación local, recibió al personal administrativo de la Secretaría de Educación al inicio de su jornada laboral y supervisó las medidas de higiene que se realizaban al momento de ingresar a la institución.

El 20 de septiembre, la SEDUC hizo entrega simbólica de mobiliario, enseres de limpieza, pintura y material sanitario en beneficio de 57 escuelas de educación básica de los municipios de Campeche, Candelaria, Champotón, Escárcega y Calkiní, con el fin de atender las necesidades más apremiantes ante una eventual recuperación de actividades académicas.

El 27 de septiembre se puso en marcha, en Campeche, el llamado Plan Estatal de Retorno a las Aulas, de manera presencial y voluntaria, en horarios escalonados y con atención focalizada. Por su parte, Pozos señaló que los alumnos cuyos padres o tutores decidieran no enviarlos a las actividades escolares presenciales, seguirían trabajando con herramientas educativas a distancia; también indicó que las instalaciones educativas que hubieran sufrido deterioro en su infraestructura o actos de vandalismo, y que por ello no estuvieran en condiciones de prestar un servicio educativo en óptimas condiciones, se incorporarían de manera paulatina a las clases presenciales conforme fueran rehabilitadas.

El lunes 4 de octubre, en el municipio de Carmen, padres de familia se negaron a enviar a sus hijas e hijos a la escuela, por lo que los docentes necesitaron recurrir a un sistema híbrido, el cual consistiría en que ellos asisti-

rían a diario y se comunicarían vía digital con los alumnos, mientras que los grupos acudirían de manera escalonada a entregar tareas o recibir asesorías. Un elemento importante es que insumos como gel antibacterial y programas de sanitización no habían sido cubiertos en las escuelas, por lo que muchos maestros se vieron obligados a invertir dinero de sus salarios para la satisfacción de estas necesidades (*La Jornada Maya*, 1 de marzo de 2022).

A partir del 3 de noviembre, se realizó un llamado a las aulas por parte de la Secretaría de Salud. No obstante, la mayoría de los padres de familia decidieron mantener las sesiones virtuales por temor a los contagios. De acuerdo con autoridades educativas, 53 planteles no se encontraban en condiciones para el regreso presencial por haber sufrido vandalismo y saqueo durante la pandemia, por lo que las clases continuarían en línea hasta que las reparaciones se materializaran.

En algunas instituciones, el alumnado fue dividido en dos grupos, que asistían en días escalonados, mientras que los viernes fueron destinados a ofrecerles asesorías y atender dudas de los padres de familia (*La Jornada Maya*, 29 de agosto de 2022). Para el final del primer semestre del ciclo escolar 2021-2022, se reportó que la asistencia de los alumnos a las aulas se había incrementado de 35% para cerrar con 65% (México Evalúa 2021). En los meses posteriores no hubo mayores eventualidades, o por lo menos, según los reportes de la SEDUC con respecto al regreso a clases, exceptuando la aplicación de dosis de refuerzo contra COVID-19 a docentes, llevada a cabo en enero de 2022.

A partir de la narrativa anterior, podemos observar que la experiencia del estado de Campeche muestra cómo, a pesar de existir voluntad política para llevar a cabo un retorno a la educación presencial de manera acelerada, las condiciones de incertidumbre y las propias vulnerabilidades de la población obstaculizaron ese proceso. Al analizar los factores que frenaron los intentos de tal regreso en esta entidad, se evidencia, de entrada, la fragilidad de la infraestructura educativa en el Estado y la falta de capital físico para asegurar una vuelta a las aulas de manera segura. Es justo señalar que se procuraron espacios de gobernanza para que autoridades y sociedad analizaran de manera conjunta alternativas viables para crear las condiciones que garantizaran que niñas y niños continuaran con su formación a pesar de la pandemia. Desde esa lógica, al parecer, en Campeche se comprendió de manera rápida que más allá del factor educativo, está el factor social en la apuesta por combatir la vulnerabilidad y construir capitales a futuro.

4.2 Quintana Roo: cautela y responsabilidad en las políticas públicas de regreso a clases

En el estado de Quintana Roo, las decisiones relativas al retorno a las aulas se tomaron de acuerdo con las directrices señaladas por la Federación. No obstante, la entidad aprovechó la coyuntura para realizar un estado de la situación en materia educativa, que contempló un análisis de su capital humano e infraestructura. Se trató de observar los espacios de vulnerabilidad existentes, así como las ventanas de oportunidad que se abrían para solventarla.

De esa manera, Ana Isabel Vásquez Jiménez, titular de la Secretaría de Educación de Quintana Roo (SEQ), a inicios de junio de 2021, analizó las distintas medidas que la institución había emprendido durante los meses de confinamiento, y destacó las estrategias *sos* Educación Quintana Roo, Plan para Regreso a Clases Seguro, Proceso de Asignación de Espacios al Nivel Medio Superior y Estrategia de Vacunación para Personal del Sector Educativo. A finales de ese mismo mes, el gobernador Carlos Joaquín informó que, en Quintana Roo, el regreso a clases presenciales se llevaría a cabo según un esquema voluntario y escalonado, siempre y cuando las escuelas contaran con una infraestructura de calidad y con los protocolos sanitarios adecuados, aprobados previamente por la SEQ. Asimismo, señaló que, mediante instrumentos de evaluación diagnóstica, se podrían definir roles de asistencia escalonada por niveles de desempeño.

En ese contexto, cabe destacar la gestión de la estrategia *sos* Educación Quintana Roo, la cual tuvo como finalidad la recuperación de los estudiantes ausentes de todos los niveles educativos, mediante el fortalecimiento de la comunicación y la atención de necesidades en los ámbitos pedagógico, psicológico y de gestión, para instrumentar acciones que disminuyeran los riesgos de abandono y bajo aprovechamiento escolar por el impacto de la pandemia de COVID-19 (SEQ 2021).

Mediante esta iniciativa, durante el primer semestre de 2021, la SEQ recibió 17 105 solicitudes, con una gestión y respuesta con soluciones de 96%; además, se entregaron 99 487 cuadernillos en los niveles primaria y secundaria, y para educación especial y de migrantes, así como documentos en lengua maya. También se hizo entrega de 83 302 cuadernillos a 15 347 alumnos de educación media superior y 300 chips con datos. Asimismo, 26 383 estudiantes de educación media superior se atendieron vía plataforma virtual. Los servicios de reporte y acompañamiento se siguieron brindando a lo largo del ciclo escolar 2021-2022 a través de los diferentes canales de atención directa, mediante líneas telefónicas y de WhatsApp y la aplicación *sos* Educación Quin-

tana Roo, utilizando los módulos de atención en Chetumal y Cancún, la activación de citas en línea, así como la plataforma web y las redes sociales de la SEQ.

En julio de 2021, Ana Isabel Vásquez organizó la reunión de trabajo Estrategias para la Atención de las Brechas de Aprendizaje del Nivel Medio Superior, con la finalidad de plantear un plan de acción ante las problemáticas provocadas por la pandemia en ese segmento educativo, en la que participaron directores generales y coordinadores académicos de los subsistemas. A inicios de agosto, se inauguraron las llamadas Jornadas de Recuperación de Escuelas, dedicadas a labores de limpieza de terrenos, baños y salones, así como podado de árboles, con el apoyo de padres de familia, directivos, autoridades, docentes e integrantes de la iniciativa privada, en instituciones de educación básica de todo el estado. Las jornadas se llevaron a cabo durante todo el mes en preparación para el inicio del nuevo ciclo escolar en formato presencial.

A finales de agosto, las Secretarías de Salud y Educación de la entidad presentaron el Plan de Regreso Responsable a la Escuela, que tenía por objetivo lograr un equilibrio entre la salud y el cuidado de la vida y la educación del alumnado. Este se fundamentaba en tres ejes centrales: salvaguardar la vida y la salud de las comunidades educativas, garantizar el derecho a la educación de los estudiantes del estado y un regreso responsable y ordenado a las aulas. Cabe señalar que, hasta ese momento, 350 espacios educativos habían sido víctimas de vandalismo, por lo que, al no contar con las condiciones necesarias para recibir alumnos, se mantendrían en el formato a distancia.

Además, se presentaron 28 criterios o indicadores para tal regreso responsable, en gran parte relacionados con cuestiones de higiene, filtros de salud, disposiciones de agua y electricidad en las escuelas, etcétera. El plan señalaba también que en cada plantel se integraría un comité participativo de salud escolar integrado por padres, docentes y directivos, además de que las clases debían tomarse en grupos escalonados, con 30% en los salones ventilados y con las medidas pertinentes de sana distancia entre los alumnos en todo momento (*La Jornada Maya*, 24 de agosto de 2021).

Adicionalmente, los docentes tendrían la obligación de llevar reportes diarios acerca de las incidencias, con énfasis en los temas de rezago educativo, mientras que las instituciones educativas realizarían un reporte los martes y jueves de cada semana ante el Sistema de Monitoreo SEP-SEQ, así como un reporte diario de casos sospechosos o confirmados por los Servicios Estatales de Salud (SESA) y la SEQ a partir del primer día de apertura de la escuela. Para dar seguimiento a todas las medidas y protocolos, se instaló el Comité Estatal de Salud en la Educación.

Finalmente, el 30 de agosto inició el ciclo escolar 2021-2022, pero, por falta de condiciones en infraestructura, el regreso a las aulas no pudo ser generalizado en la entidad y apenas 0.3% de la matrícula estudiantil asistió. De igual manera, 12.39% de los planteles se hallaban abiertos. Sin embargo, el retorno al formato presencial fue paulatino, pues, para la segunda semana de clases, 24.5% de las instituciones educativas estaban abiertas, y a finales de septiembre, 27.48% se encontraban activas, además de que asistía 19.99% de la matrícula (México Evalúa 2021).

Durante septiembre se llevaron a cabo las inscripciones mediante el portal Padres en Línea. Además, el Instituto de Infraestructura Física Educativa (IFEQROO) se ocupó de atender los daños causados por el vandalismo y la inoperatividad, que duró más de 17 meses, en alrededor de 400 escuelas con reportes de daños.

En octubre, únicamente 48.2% de las 1 836 escuelas registradas en la plataforma del Plan de Regreso Responsable a la Escuela manifestó que cumplía con las condiciones y capacidades para gestionar un regreso responsable. Por otro lado, el día 4 de ese mismo mes, se registraron 66 casos de COVID-19 en estudiantes, y hubo un total de 122 casos entre estos y docentes. El Comité de Salud Escolar sería la autoridad encargada de decidir las acciones necesarias ante la detección de un caso. En 37% de las detecciones se optó por fortalecer los filtros de ingreso; en 33%, por cerrar grupos; en 15%, por aislamiento en casa y por cerrar la instalación educativa.

Hasta el 8 de noviembre de 2021 se reportaron 1 204 planteles escolares, 764 públicos y 440 privados, que decidieron regresar a clases presenciales o mixtas: 389, de Benito Juárez; 193, de Othón P. Blanco; 126, de Solidaridad; 126, de Felipe Carrillo Puerto; 85, de Bacalar; 61, de Cozumel; 85, de José María Morelos; 62, de Lázaro Cárdenas; 47, de Tulum; 17, de Puerto Morelos, y 13, de Isla Mujeres. También se entregaron 1 443 kits de limpieza a igual número de escuelas públicas de educación básica, además de termómetros digitales y jabones.

Por otro lado, para atender el problema del vandalismo, Ana Isabel Vásquez, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), presentó el programa Escuela Segura, Escuela de Todos, a directores y supervisores escolares de educación básica del municipio de Othón P. Blanco. Para noviembre, 500 instalaciones educativas habían sido víctimas de robo y vandalismo; Benito Juárez, Solidaridad y Othón P. Blanco fueron los municipios más afectados. Las acciones del programa estaban encaminadas a reforzar la seguridad mediante la instalación de alarmas vecinales, talleres de prevención del delito, jornadas preventivas virtuales e implementación del programa Mi Amigo

el Policía, en el que participaría la sociedad de manera activa, convirtiéndose en vigilante de las escuelas.

De acuerdo con el informe de la titular de la SEQ, para mediados de diciembre de 2021, 61% de los planteles había regresado a clases presenciales o mixtas. Sin embargo, el día 30 de ese mes se anunció que, debido al incremento de contagios de COVID-19, se retrasaría el retorno luego del periodo vacacional de invierno; de este modo, del 3 al 14 de enero de 2022, las clases serían impartidas en la modalidad a distancia.

Entre el 17 y el 19 de enero, se aplicaron refuerzos de la vacuna Moderna a docentes y personal administrativo de todo el estado. Posteriormente, se informó que el 31 de enero se volvería a clases presenciales en educación media superior y superior, mientras que en educación básica regresarían hasta el 14 de febrero, de acuerdo con el Plan de Retorno Presencial a las Escuelas de Quintana Roo 2022. Dicho plan estipulaba que a las escuelas de niveles medio superior y superior que contaran con condiciones adecuadas, se les permitiría tener un aforo de 50% o más de estudiantes en cada una, dependiendo de sus condiciones particulares en correspondencia con los requerimientos de infraestructura, higiene y sana distancia.

En cuanto al nivel básico, del 31 de enero al 11 de febrero este se mantendría bajo el esquema de Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA). A partir del 14 de febrero, escuelas con condiciones adecuadas podrían tener un aforo de 50% o más de alumnos en cada una, bajo las mismas condiciones mencionadas para los niveles medio superior y superior.

Como se pudo ver, el estado de Quintana Roo fue evolucionando en sus políticas de regreso a clases. Fueron tres grandes planes los implementados y aquí revisitados: *Plan de Educación Quintana Roo, Regreso Responsable a la Escuela y Retorno Presencial a las Escuelas de Quintana Roo 2022*. Los tres se inscriben en la misma dirección de un retorno ordenado a clases, lo que cambia son los objetivos secundarios: el primero buscó conocer el estado de la cuestión en el territorio quintanarroense; el segundo trató no solo de recuperar la presencialidad de los estudiantes en las escuelas, sino también atraer a infantes y jóvenes en edad escolar para incorporarlos al sistema educativo; el tercero se orientó al regreso a la “normalidad”, pero ya con condiciones más seguras hacia el fin de la pandemia. La propuesta de Quintana Roo fue bastante acertada si observamos que primó la cautela, y primero se buscó identificar los espacios de vulnerabilidad dentro de su propio sistema, aprovechando la coyuntura de la pandemia para corregirlos.

4.3 Yucatán: política y acuerdos entre diversos actores

En el contexto nacional, Yucatán fue uno de los estados que estableció restricciones más rigurosas a la movilidad. En lo que atañe al regreso a clases, a lo largo de 2020 y la primera mitad de 2021, las autoridades de la Secretaría de Educación del Estado de Yucatán (SEGEY) realizaron recorridos por escuelas de diversos municipios de la entidad con el fin de valorar sus condiciones luego de varios meses de inactividad. De igual manera, se entregaron mobiliarios en algunas comunidades para garantizar condiciones adecuadas para volver a las aulas. A finales de mayo de 2021, se inició la valoración de 2 294 planteles de educación básica, mediante encuestas con los directores, para verificar el estado en que se encontraban los servicios básicos, y así realizar los trabajos de mejoramiento necesarios, labores que se intensificaron durante junio y julio.

Destaca que el 28 de junio de ese año hubo un cambio en la cabeza de la SEGEY, pues Liborio Vidal Aguilar tomó el cargo de secretario de Educación de Yucatán. Bajo su dirección continuaron los trabajos de rehabilitación, limpieza y mantenimiento de instalaciones educativas con el apoyo estatal, para lo que se invirtieron 15 millones de pesos en materiales de limpieza.

El 9 de julio, la SEGEY dio a conocer el calendario del ciclo escolar 2021-2022, el cual establecía el inicio para el 30 de agosto; además, se informó que durante el transcurso de ese mes se presentaría la estrategia estatal de Regreso Seguro a Clases. De igual manera, continuaron los trabajos de rehabilitación de espacios de escuelas, las cuales ingresaron su solicitud al portal del Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGE). Se trataba de un ejercicio compartido entre autoridades del sector, docentes, personal administrativo y madres y padres de familia, con el fin de verificar que los planteles contaran con luz, agua y servicios sanitarios funcionales.

A inicios de agosto, y ante el inminente retorno a clases presenciales, el docente Gastón Antonio Santos Cachón, fundador y presidente de la asociación Maestros en Acción, señaló las dificultades que enfrentaban en la capital del estado ante la virtualidad del aprendizaje, y comentó que maestras y maestros tuvieron que facilitar materiales educativos, tales como cuadernillos de trabajo, hasta los hogares de los alumnos. También expresó que el mayor reto hasta el momento era la limitada cobertura de internet en todas las poblaciones, incluso en Mérida. Aunado a ello, señaló la carencia de computadoras y la ausencia de apoyos gubernamentales para solventar esa falta, esto obligaba a emplear los celulares de madres y padres para descargar sus tareas, lo que implicaba el gasto de saldo (*La Jornada Maya*, 23 de septiembre de 2021).

El 24 agosto se dieron a conocer otros elementos del protocolo de regreso seguro a clases, entre ellos, los horarios para los distintos niveles de educación básica y los filtros para verificar que no se presentaran síntomas de COVID-19, así como los procedimientos para atender casos de sospecha o confirmación de contagio. De igual manera, se señaló que las escuelas privadas tendrían flexibilidad para elegir la modalidad de sus jornadas, siempre y cuando cumplieran con los protocolos sanitarios y notificaran a las autoridades educativas. Otro elemento a destacar fue la prohibición del uso de inmuebles para crear planteles escolares alternativos, los cuales, en caso de ser detectados, serían clausurados por no contar con permisos de uso de suelo y medidas de protección civil (*La Jornada Maya*, 23 de septiembre de 2021).

El 25 de agosto, el gobernador Mauricio Vila Dosal presentó el Protocolo Estatal para un Regreso Seguro a Clases, en el cual se planteaba una serie de estrategias para resguardar la salud de estudiantes que decidieran volver a las aulas, y se hizo énfasis en que esto sería voluntario; así, quienes desearan permanecer en casa, podrían continuar estudiando mediante los medios digitales. Entre algunas de las medidas planteadas en el protocolo destacaron la segmentación de los alumnos en subgrupos que serían atendidos en horarios o días diferenciados, a fin de evitar aglomeraciones innecesarias de personas; también la designación personal para fungir como Amigos de la Salud, que se encargarían de supervisar el cumplimiento de las medidas de higiene y así reducir el riesgo de contagios. De igual forma, el protocolo indicaba qué medidas se deberían tomar en las escuelas en caso de sospecha de contagios de COVID-19 entre el alumnado, y se dispuso de apoyo emocional y psicológico externo a estudiantes que lo solicitaran.

Vila informó que más de 40 000 docentes de instituciones educativas públicas y personal administrativo habían recibido capacitación para el refuerzo de los cuidados en materia de salud para el regreso a clases, incorporando los lineamientos establecidos por el gobierno federal para cumplir esa meta. Cabe señalar que el gobierno estatal realizó una inversión inicial de 15 millones de pesos en material de limpieza e higiene, que fue distribuido a las escuelas de todo el estado para complementar los esfuerzos por parte de madres, padres y tutores, así como de docentes y personal escolar para mantener las instalaciones educativas en buen estado.

En esa misma fecha, Vila se reunió con representantes de la Federación de Escuelas Particulares del Estado y la Asociación Mexicana de Escuelas Particulares en Yucatán, y acordaron la presentación del protocolo ante los agremiados de las instituciones educativas particulares, para luego instalar una

mesa permanente con estas, junto con la participación de la Secretaría de Salud (SSY) y la SEGEY. También se enfatizó en que los planteles educativos particulares que no estuvieran listos para volver a las aulas, tendrían que seguir con el formato a distancia hasta cumplir con las condiciones necesarias para hacerlo.

El 26 agosto, el gobierno de Yucatán firmó una carta con universidades públicas y privadas, con la intención de proporcionar asesoría socioeconómica a quien lo requiriera, ante el reto de la carga emocional que implicaba el regreso presencial a clases para docentes, administrativos, padres de familia y amigos (Gobierno del Estado de Yucatán, 25 de agosto de 2021).

El 30 de agosto, luego de acompañar al gobernador de Yucatán a encabezar —junto con el presidente Andrés Manuel López Obrador y gobernadores de otros 10 estados— el inicio del plan *Regreso Seguro a Clases* en todo el país, correspondiente al ciclo escolar 2021-2022, el titular de la SEGEY supervisó cuatro colegios que reanudaron labores después de 18 meses sin actividades.

Sin embargo, posteriormente, el gobierno estatal indicó que, entre el 30 de agosto y el 3 de septiembre, los padres de familia o tutores tendrían la posibilidad de reunirse con docentes para discutir el desarrollo del curso conforme a las disposiciones de cada plantel, con lo cual los estudiantes podrían regresar a clases presenciales el lunes 6 de septiembre (*La Jornada Maya*, 25 de agosto de 2021).

A nivel local, la SEGEY planteó dos opciones: la primera indicaba que los padres y madres asistieran a reuniones semanales con los docentes para entregar tareas, resolver dudas y recibir instrucciones sobre cómo apoyar a los estudiantes. La segunda requeriría que tanto el alumnado como los maestros y maestras contaran con internet, por lo que la interacción entre ambas partes y el intercambio sobre el proceso de aprendizaje se llevaría a cabo a través de medios de comunicación y herramientas tecnológicas, con el uso de plataformas digitales, como Kaambal, Google Classroom, Moodle, Edmodo y Microsoft Teams. De esta manera, profesoras y profesores podrían interactuar con sus grupos mediante videollamadas o enviarían actividades de aprendizaje, tareas, materiales, videos, guías, conferencias y otros recursos, con el apoyo de madres, padres y tutores (SEGEY, 28 de agosto de 2021).

No obstante, como atestiguaron muchos docentes, entre ellos el maestro Víctor Enríquez Cabrera, director de una escuela primaria pública de Mérida, el problema principal era la falta de internet en las instalaciones educativas, así como del equipo necesario para transmitir las clases; por ello, en algunos casos, madres y padres de familia tendrían que contribuir con el plantel escolar para pagar las cuotas de internet, debido a que las escuelas públicas carecen de dicho servicio (*Diario de Yucatán*, 22 de agosto de 2021).

También hubo casos particulares como el de la primaria Antonio Bustillos Carrillo, ubicada en la colonia Polígono 108, en la cual se continuaría en un formato totalmente a distancia debido a que no contaba con las condiciones ni la infraestructura necesarias para retomar las clases presenciales (no tenía luz, agua e internet).

El 7 de septiembre, la SEGEY anunció que, de acuerdo con los registros al cierre de la primera jornada de inicio de actividades académicas, 85 280 alumnos y 20 085 docentes asistieron a las aulas (SEGEY, 7 de septiembre de 2021). Pero tales cifras se actualizaron al día siguiente, pues el 8 de septiembre, el secretario de Educación informó que, hasta el corte del martes 7 de septiembre, un total de 137 469 estudiantes asistieron a las escuelas, mientras que 24 073 integrantes del personal educativo laboraban normalmente en sus centros de trabajo.

En cuanto a la reapertura física, se registraron abiertos 947 de 977 planteles del nivel preescolar, es decir, 97% de ellos; 1 212 de 1 276 instituciones educativas de primaria, equivalentes a 94%; 554 de 578 centros educativos de secundaria, que significaban 95%, y 343 de 402 preparatorias, que representaban 83%. Durante septiembre se reiteraron las medidas a tomar en caso de contagio o sospecha de este en las instalaciones educativas, las cuales iban desde su desinfección hasta el retiro temporal del estudiante o de todo el grupo, según el caso.

En cuestión de contagios, a comienzos de octubre de 2021, las autoridades estatales confirmaron que, desde el inicio de la presencialidad, se suspendieron clases en cerca de 150 salones por sospecha y contagios de COVID-19 (sin precisar cifras). Para el 27 de ese mes, las autoridades sanitarias informaron que desde el 6 de septiembre se registraron 30 contagios en alumnos, y 50, en docentes. A mediados de diciembre, la Secretaría de Educación estatal volvió a referirse a los brotes, e indicó que en ninguna escuela de la entidad se presentaron casos significativos (sin dar a conocer datos de los que se reportaron). No obstante, a finales del mes, y como medida de prevención para evitar contagios ante el avance de la variante ómicron en el país, el gobierno estatal, la SEGEY y la Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior (SIIIES), en conjunto con la Secretaría de Salud, informaron que luego del periodo vacacional de invierno, entre el 3 y el 14 de enero de 2022, los alumnos de los niveles educativos básico a medio superior, así como de las universidades y los institutos del sector público, retomarían clases en la modalidad a distancia, con la presencia de docentes en los planteles. En ese marco, el gobierno estatal también mantuvo comunicación con las escuelas y universidades privadas del estado, con el fin de sumarlas a esta medida de prevención, destinada a reducir los riesgos y mantener la reactivación económica de Yucatán.

De igual manera, la SEGEY reportó que, hasta ese momento, se recorrieron más de 200 instalaciones educativas, mediante 200 brigadas que mantuvieron contacto directo con cabeceras municipales y comisarías. Posteriormente, las autoridades informaron que, a partir del 17 de enero de 2022, se retomaría el modelo presencial de manera voluntaria (*La Jornada Maya*, 31 de diciembre de 2021).

El 5 de enero, y ante la incertidumbre de un posible regreso a clases presenciales en el contexto de la variante ómicron, Antonio Santos, presidente de la Asociación Maestros con Acción, señaló lo riesgoso que esto resultaba para el magisterio, incluso siendo voluntario, debido a que los docentes, a diferencia de los estudiantes, se verían obligados a asistir a los planteles. De igual manera, manifestó su inconformidad ante la falta de internet en las instalaciones educativas del estado (*La Jornada Maya*, 16 de enero de 2022).

Durante marzo aumentó la presencialidad en las escuelas de Yucatán, con un registro de 86% de asistencia hasta ese momento, mientras se continuaba con las labores de rehabilitación de estas. En ese escenario, se actualizó el protocolo de regreso a clases, puesto que ya no sería necesaria la organización de los estudiantes en pequeños grupos, sino que se promovería que 100% de ellos asistiera todos los días a las aulas; eso sí, la asistencia seguiría siendo voluntaria, por lo que la educación no presencial se ofrecería en casos especiales para alumnos con comorbilidades. En dicha situación, se consideraría facilitar cuadernillos o estar en línea en tiempo real si las instalaciones en cuestión contaran con la infraestructura necesaria (SEGEY, 13 de marzo de 2022).

Para abril, la SEGEY reportó que se cubrieron las más de 3 000 escuelas de educación básica y media superior de los 106 municipios de Yucatán, mediante las visitas de las brigadas, con el objetivo de fomentar la aplicación adecuada del protocolo y atender las necesidades de cada comunidad educativa. También se informó que se otorgó mobiliario a estudiantes de preescolar de 26 escuelas.

Hacia julio de 2022, se reportaban porcentajes de 97% de asistencia del alumnado y cerca de 100% de escuelas abiertas, así como maestras y maestros frente a grupo. Aunque el proceso de regreso a la presencialidad parecía ser positivo, las afectaciones en la salud mental del estudiantado como consecuencia de la pandemia se constituyeron como el siguiente problema a enfrentar. Así, Patricia Gilí López, presidenta del Colegio de Psicólogos de Yucatán, dio cuenta en su momento de la gravedad de la situación; a través de las consultas otorgadas por el servicio de atención psicológica de la Universidad Autónoma de Yucatán, se documentó el incremento de malestares asociados con la salud mental. Gilí expuso que la institución había registrado

el aumento de casos de alumnos de nivel básico con depresión y ansiedad, pero también se agravó la situación de infantes con trastornos del aprendizaje (TA), trastornos de déficit de atención e hiperactividad (TDAH), autismo e hiperactividad (SEP 2023).

Durante agosto de 2021, se anunció que el equipo de psicólogos del Departamento de Desarrollo Humano desarrollaría la estrategia estatal Cuenta Conmigo para el ciclo escolar que daría inicio el día 29 de ese mes, con la cual se esperaba beneficiar a 38 000 alumnos de 86 escuelas públicas, ubicadas en 23 municipios, mediante un modelo socioeducativo para el desarrollo académico y emocional para el fortalecimiento de la comunidad educativa a nivel secundaria (*La Jornada Maya*, 21 de agosto de 2022).

5. Reflexiones finales. ¿Quiénes regresan a clases?

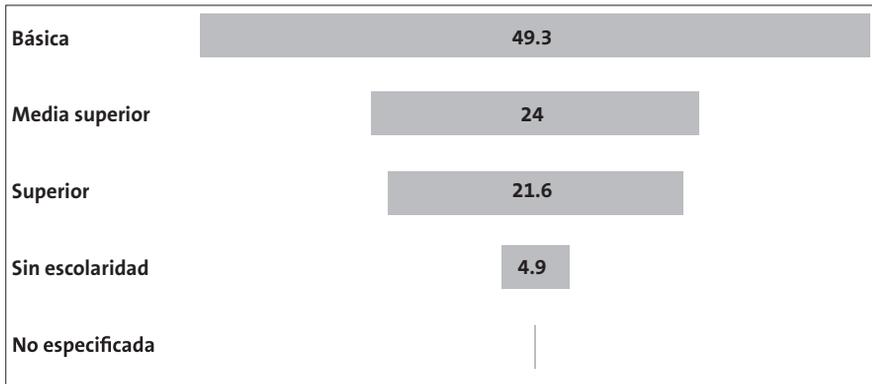
Según la Encovid-19 Infancia,³ encuesta levantada por la Unicef (2022b), en México, durante julio de 2020, 89.1% de los entrevistados reportó que los niños, niñas y adolescentes tomaron clases a distancia durante la cuarentena (ciclo escolar 2019-2020). Cabe señalar que se proyectaron diferencias según el nivel socioeconómico de los hogares: 84.8% pudo participar en *Aprende en casa I* en los estratos de menores recursos; 90.7%, en medianos, y 95.1%, en mayores. También se encontró que solo 39.5% de las viviendas reportó tener conexión fija a internet; 34.0%, contar con al menos una computadora, y 49.1%, tener dos o más celulares, con menores porcentajes para los hogares de menores niveles socioeconómicos.

Para octubre de 2021, los resultados de las encuestas mostraron que 8% de las viviendas con integrantes de 4 a 17 años reportaron que algún niño o niña no se inscribió al ciclo escolar 2021-2022: 50% de la población infantil y adolescente que abandonó la escuela fueron adolescentes de entre 14 y 17 años. De igual manera, se encontró que más de la tercera parte de los hogares entrevistados consideraba que los planteles escolares no contaban con las instalaciones y capacidades necesarias para un retorno seguro. Los mayores porcentajes de deficiencias en infraestructura y capacidades se reportaron en el nivel preescolar, con 45%; seguido de primaria, con 40%; secundaria, con 39%, y preparatoria, con 31%.

³ Encuesta que se realizó periódicamente, desde mayo de 2020, para recabar información sobre los cambios en el bienestar en los hogares mexicanos como consecuencia de las medidas de confinamiento por la pandemia de covid-19.

A partir de nuestro análisis, si bien las medidas implementadas tanto a nivel federal como estatal fueron pertinentes para contener los daños provocados por la pandemia en el ámbito educativo, es importante hacer notar que los alcances de estas se limitaron, en la mayoría de los casos, a realizar esfuerzos por recuperar a los estudiantes menos vulnerables. De esta forma, no se consideró que en México ya existían diversos problemas educativos como el rezago y el abandono escolar, y que la crisis provocada por la COVID-19 acentuó las desigualdades en todos los niveles. Los datos presentados a continuación dan cuenta de que, en el ámbito nacional, el porcentaje de personas que cursan algún grado escolar se reduce drásticamente al pasar del nivel básico al medio superior, y nuevamente disminuye al pasar al superior. Además, el grado promedio de escolaridad en México es de 9.7, es decir, un poco más de la secundaria concluida, y la esperanza de escolaridad es de 13.8. En cuanto a estas cifras, en los estados de la península se presentan ligeras variaciones, pero no son significativas, pues se trata de un problema generalizado en el sector educativo.

Gráfica 1. Porcentaje de la población de 15 años y más según nivel educativo, 2020.



Fuente: Inegi (29 de noviembre de 2022).

Tabla 1. Grado promedio de escolaridad y esperanza de escolaridad en los estados de la Península de Yucatán.

Entidad federativa	Grado promedio de escolaridad	Esperanza de escolaridad
	2020	2020/2021
Estados Unidos Mexicanos	9.74	13.8
Campeche	9.63	12.8
Quintana Roo	10.24	13.7
Yucatán	9.59	14.2

Fuente: elaboración propia con base en Inegi (29 de noviembre de 2021).

De acuerdo con el Programa Sectorial de Educación 2020-2024 (SEP, 6 de julio de 2020), la educación en México reproduce las desigualdades regionales, sociales y económicas producto de décadas de políticas educativas oficiales que concentraron su acción en ciertas partes del sistema, mientras que descuidaron otras, lo cual ha dado como resultado que las juventudes mexicanas alcancen la edad adulta sin contar con habilidades básicas para la vida y el trabajo. Las consecuencias de esta situación pueden ir desde labores mal remuneradas, empleos informales, baja productividad, deficiente cobertura médica, jubilaciones indignas, explotación, vulnerabilidad, precariedad, hasta conductas de riesgo, entre otras.

Mientras que las causas, de acuerdo con el documento oficial citado, se han presentado en diferentes niveles, como la distribución del presupuesto, el cual ha beneficiado invariablemente a las escuelas urbanas sobre las rurales e indígenas, lo que a su vez se relaciona de modo directo con el rezago educativo, que afecta particularmente a los grupos históricamente discriminados. De ahí deriva el importante costo que supone la escolaridad para las personas provenientes de hogares con bajos ingresos, el cupo insuficiente en los planteles de educación media superior y superior para cubrir la demanda, así como la falta de capacidad institucional para atender la diversidad de características físicas, intelectuales, culturales y lingüísticas del alumnado, entre otras.

En este sentido, es importante destacar el carácter multidimensional del problema educativo en México, el cual se corresponde con los obstáculos derivados del regreso a clases. Es claro que el contexto escolar en el país es heterogéneo y asimétrico respecto al acceso a servicios de agua, saneamiento e higiene; precisamente, más que la pandemia en sí, fue la falta de estos servicios un factor determinante para concretar el retorno a las aulas y, en muchos casos, retrasó esa posibilidad, tal como vimos en el caso de las escuelas de la Península de Yucatán (Unicef México 2022c). Así, es necesario entender las dificultades vinculadas con la vuelta a los planteles escolares como una extensión del problema educativo general en México y, a su vez, tener en cuenta este último como parte de una situación compleja de desigualdad y vulnerabilidad. En el caso particular de la península, a continuación se presentan los datos correspondientes a 2020, en los cuales el Coneval plantea el rezago educativo como parte de una serie de indicadores relacionados entre sí, partiendo de los ejes de pobreza, privación social, carencia social y bienestar económico.

Tabla 2. Indicadores de medición multidimensional de la pobreza relacionados con el rezago educativo en Campeche, Quintana Roo y Yucatán, 2020.

Estado	Campeche			Quintana Roo			Yucatán		
	Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio	Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio	Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio
Pobreza									
Población en situación de pobreza	50.5	472.4	2.5	47.5	892.9	2.4	49.5	1 156.9	2.5
Población vulnerable por carencias sociales	21.0	196.4	2.0	21.5	404.2	2.0	22.1	516.8	1.9
Población vulnerable por ingresos	7.20	66.9	0.0	9.50	178.5	0.0	9.10	212.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	21.3	198.9	0.0	21.5	404.9	0.0	19.3	452.1	0.0
Privación social									
Población con al menos una carencia social	71.6	668.9	2.3	69.0	1 297.1	2.3	71.6	1 673.7	2.3
Población con al menos tres carencias sociales	29.1	271.8	3.5	25.4	477.3	3.5	28.1	658.0	3.6
Indicadores de carencia social									
Carencia por acceso a servicios de salud	21.0	196.4	3.1	24.8	466.7	3.0	24.7	578.5	3.1
Carencia por acceso a seguridad social	54.9	512.7	2.6	48.3	908.6	2.6	49.4	1 154.8	2.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	13.5	126.3	3.4	14.2	266.9	3.1	12.0	280.1	3.3
Carencia por acceso a servicios básicos de vivienda	33.4	312.2	3.0	21.4	401.8	3.0	34.6	809.2	2.9
Carencia por acceso a alimentación nutritiva y de calidad	26.1	244.3	2.9	29.4	553.0	2.6	24.6	575.4	2.9
Bienestar económico									
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por extremos	22.8	212.7	2.6	23.1	434.7	2.4	21.3	499.1	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	57.7	539.4	2.2	57.0	1 071.4	2.0	58.6	1 368.9	2.1

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020d).

Otro de los elementos en el que es necesario hacer énfasis es que, además de la vacunación de docentes, la restauración escuelas, la entrega de equipo sanitario y la atención socioemocional, uno de los principales ejes del regreso a clases estuvo relacionado con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). No solo en cuanto a los formatos híbridos o a distancia, sino también en lo que respecta a las plataformas de inscripciones en línea, el acceso a la información proporcionada constantemente en las páginas y redes oficiales de las distintas secretarías de educación y los programas destinados a apoyar o recuperar a estudiantes ausentes, entre otras medidas aplicadas tanto de manera previa como posterior al inicio del regreso a clases. Lo cierto es que si bien dichas medidas pudieron tener éxito en cuanto a su propósito de reducir los contactos a la vez que los contagios, no consideraron la innegable brecha digital. De acuerdo con datos del Inegi (29 de noviembre de 2022), en 2021, 55.2% de la población mexicana no contaba con acceso a una computadora y 33.6% de los hogares no tenía conexión a internet; aunque las cifras son mejores en cuanto al acceso a teléfonos celulares, eso no implica que se posean los conocimientos necesarios para utilizar dichas tecnologías como herramientas educativas, tanto por parte de estudiantes como de sus familiares.

Tabla 3. Indicadores sobre disponibilidad y uso de TIC.

Indicador	2020	2021
Hogares con computadora como proporción del total de hogares	43.8	44.8
Hogares con conexión a internet como proporción del total de hogares	59.9	66.4
Usuarios de computadora como proporción de la población de 6 años o más de edad	37.5	37.4
Usuarios de internet como proporción de la población de 6 años o más de edad	71.5	75.6
Usuarios de computadora, que la usan como herramienta de apoyo escolar, como proporción del total de usuarios de esta	51.5	46.5
Usuarios de teléfono celular como proporción de la población de 6 años o más de edad	75.1	78.3
Hogares con televisor como proporción del total de estos	91.4	91.2

Fuente: Inegi (29 de noviembre de 2022).

En el contexto actual, la tecnología en el proceso de enseñanza es, más que un recurso, una necesidad. Las herramientas de aprendizaje que ofrece el medio virtual contribuyen de manera eficiente al proceso educativo, sin embargo, no todos pueden tener acceso a estos medios por problemáticas tales como seguridad para el equipamiento, espacio, disponibilidad de señal en el lugar y capacitación en tecnología y uso de recursos virtuales para los docentes. Existen sectores rurales descentralizados en que las actividades productivas no son bien remuneradas, y tanto las escuelas como las familias no cuentan con una computadora y tienen solo un teléfono móvil sin conexión a internet; desde ahí los estudiantes están perdiendo las oportunidades educativas, lo que recae, en algunos casos, en la deserción escolar (Erreyes-Toledo y Álvarez-Lozano 2021). De igual manera, las brechas digitales que se presentan en estos contextos pueden estar asociadas a otros factores tales como la baja velocidad de conexión; el uso, por parte los estudiantes, de dispositivos móviles no adecuados bajo la modalidad de prepago, con modelos de poca capacidad, y los elevados costos de los servicios fijo o móvil de internet (Anaya *et al.* 2021).

Al considerar el conjunto de las variables que hoy determinan e impactan en la enseñanza y educación de las poblaciones infantiles y juveniles, podemos observar que la pandemia de COVID-19 terminó por institucionalizar nuevas formas de enseñanza y nuevas herramientas; sin embargo, no toda la población del país se encuentra en posibilidades de acceder a estas.

En el comparativo aquí presentado es posible concluir que los estados de la Península de Yucatán sobrellevaron la enseñanza a distancia con muchas dificultades, no obstante, el verdadero reto lo encontraron en el retorno a clases. Fue entonces cuando se evidenció una serie de factores, prácticas y costumbres, que podrían ser interpretados como vulnerabilidades. En los tres estados peninsulares tuvieron lugar distintas dinámicas de gobernanza, en las que se gestaron espacios de colaboración y coordinación de intereses, así, los actores sociales implicados movilizaron los capitales disponibles con el fin de realizar un urgente y necesario regreso a las aulas ya en pleno 2022.

Referencias

- Aguilar, Ángel, Ernesto Colomo, Alejandro Colomo y Enrique Sánchez. 2022. "COVID-19 y competencia digital: percepción del nivel en futuros profesionales de la educación". *Hachetetépeé. Revista científica de educación y comunicación* 24: 1-14. Consultado el 23 de julio, 2024. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=683772035003>
- Anaya, Tania, Jorge Montalvo, Adolfo Calderón y Claudia Arispe. 2021. "Escuelas rurales en el Perú: factores que acentúan las brechas digitales en tiempos de pandemia (COVID-19) y recomendaciones para reducirlas". *Educación* 30 (58): 11-33.
- Beck, Ulrich. 1986. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Brodiez-Dolino, Axelle. 2016. "Le concept de vulnérabilité". *La vie des idées*. Consultado el 13 de junio, 2022. <https://laviedesidees.fr/Le-concept-de-vulnerabilite.html>
- Castel, Robert. 2010. *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2020. "La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19". *Servicios: Archivos de la UNESCO*. Consultado el 17 de septiembre, 2022. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374075?posInSet=1&queryId=6606do41-e555-4f06-b4c4-42ea1b4153e9>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020a. "Entidades. Campeche". Consultado el 17 de septiembre, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Campeche/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020b. "Entidades. Quintana Roo". Consultado el 17 de septiembre, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/QuintanaRoo/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020c. "Entidades. Yucatán". Consultado el 17 de septiembre, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Yucatan/Paginas/Pobreza_2020.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020d. "Medición de la pobreza. Pobreza en México".

- Diario de Yucatán*. 2021. “Maestros o padres tendrían que pagar el internet para transmitir desde escuelas”. 22 de agosto de 2021. Consultado el 18 de julio, 2024. <https://www.yucatan.com.mx/merida/2021/08/22/maestros-tendrian-que-pagar-internet-para-sus-alumnos-en-yucatan.html>
- Dubet, François. 2019. *La época de las pasiones tristes. De cómo el mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Erreyes-Toledo, Nancy y María Álvarez-Lozano. 2021. “Perspectivas de los estudiantes de educación rural en tiempos de pandemia”. *Revista interdisciplinaria de humanidades, educación, ciencia y tecnología* 13 (VII): 46-65.
- Fassin, Didier y Patrice Bourdelais. 2005. “Les frontières de l’espace moral”. En *Les constructions de l’intolérable*, coordinado por Didier Fassin y Patrice Bourdelais. París: La Découvert.
- Gobierno del Estado de Yucatán. 2021. “Regreso a clases en Yucatán es voluntario, Gobernador Mauricio Vila Dosal”. 25 de agosto de 2021. Consultado el 18 de julio, 2024. https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=4923
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2022. “Encuesta Nacional sobre Acceso y Permanencia en la Educación (ENAPE) 2021”. 29 de noviembre de 2022. Consultado el 19 de julio, 2024. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/ENAPE/ENAPE2021.pdf>
- La Jornada Maya*. 2021. “De regreso a clases con diferentes estrategias en Campeche”. 20 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/179249/de-regreso-a-clases-con-diferentes-estrategias-en-campeche>
- La Jornada Maya*. 2021. “El 9 de agosto decidirá Seduc si hay clases presenciales en Campeche”. 5 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/177646/el-9-de-agosto-decidira-seduc-si-hay-clases-presenciales-en-campeche>
- La Jornada Maya*. 2021. “En Carmen, poca asistencia de alumnos en el regreso a clases presenciales”. 3 de noviembre de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/183680/en-carmen-poca-asistencia-de-alumnos-en-el-regreso-a-clases-presenciales>

- La Jornada Maya*. 2021. “En Yucatán, el regreso a clases será hasta el 6 de septiembre”. 28 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/187223/posponen-regreso-a-clases-presenciales-en-yucatan>
- La Jornada Maya*. 2021. “Exhorta Congreso de Yucatán a flexibilizar horarios laborales para padres de familia”. 23 de septiembre de 2021. Consultado el 18 de julio, 2024. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/180822/exhorta-congreso-yucatan-a-flexibilizar-horarios-laborales-para-padres-de-familia#>
- La Jornada Maya*. 2021. “La educación y lo presencial”. 22 de agosto de 2021. Consultado el 17 de julio, 2024. <https://www.lajornadamaya.mx/opinion/178727/la-educacion-y-lo-presencial>
- La Jornada Maya*. 2021. “La SEP podría llamar a clases presenciales en semáforo rojo: López-Gatell”. 28 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/nacional/177641/la-sep-podria-llamar-a-clases-presenciales-en-semaforo-rojo-lopez-gatell>
- La Jornada Maya*. 2021. “Maestros desarrollan programa híbrido para el regreso a clases en Carmen”. 6 de octubre de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/181760/maestros-desarrollan-programa-hibrido-para-el-regreso-a-clases-en-carmen>
- La Jornada Maya*. 2021. “No hay sospecha de COVID-19 en el regreso a clases de Campeche”. 5 de septiembre de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/179665/no-hay-sospecha-de-covid-19-en-el-regreso-a-clases-de-campeche>
- La Jornada Maya*. 2021. “Posponen regreso a clases presenciales en Yucatán”. 31 de diciembre de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/179133/en-yucatan-el-regreso-a-clases-sera-hasta-el-6-de-septiembre>
- La Jornada Maya*. 2021. “Presenta QRoo la estrategia de regreso a clases”. 24 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/quintana-roo/178865/presenta-quintana-roo-la-estrategia-de-regreso-a-clases>

- La Jornada Maya*. 2021. "Presentan protocolo para regreso a clases presenciales en Yucatán". 25 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/178929/presentan-protocolo-para-regreso-a-clases-presenciales-en-yucatan>
- La Jornada Maya*. 2021. "Regreso a clases: necesidad y zozobra". 30 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/opinion/179191/regreso-a-clases-necesidad-y-zozobra>
- La Jornada Maya*. 2021. "Regreso a clases presenciales ha afectado la salud mental de las infancias: sicóloga". 7 de octubre de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/193309/regreso-a-clases-presenciales-ha-afectado-la-salud-mental-de-las-infancias-sicologa>
- La Jornada Maya*. 2021. "Rezago educativo, realidad a enfrentar con el regreso a clases presenciales en Mérida". 8 de agosto de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/177795/rezago-educativo-realidad-a-enfrentar-con-el-regreso-a-clases-presenciales-en-merida>
- La Jornada Maya*. 2021. "Tras regreso a clases, 66 alumnos dieron positivo a covid-19 en Qroo". 7 de octubre de 2021. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/quintana-roo/181859/tras-regreso-a-clases-66-alumnos-dieron-positivo-a-covid-19-en-qroo>
- La Jornada Maya*. 2022. "Actualizan protocolo para regreso a clases en Yucatán". 20 de marzo de 2022. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/192176/actualizan-protocolo-para-regreso-a-clases-en-yucatan>
- La Jornada Maya*. 2022. "Este lunes inicia el regreso voluntario a clases presenciales en Yucatán". 16 de enero de 2022. Consultado el 18 de julio, 2024. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/188193/este-lunes-inicia-el-regreso-voluntario-a-clases-presenciales-en-yucatan>
- La Jornada Maya*. 2022. "Incertidumbre sobre regreso a clases de forma presencial en Yucatán". 5 de enero de 2022. Consultado el 2 de septiembre, 2022. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/179133/en-yucatan-el-regreso-a-clases-sera-hasta-el-6-de-septiembre>

- La Jornada Maya*. 2022. “Maestros en Carmen piden insumos de higiene para regreso a clases”. 1 de marzo de 2022. Consultado el 18 de julio, 2024 <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/190983/maestros-en-carmen-piden-insumos-de-higiene-para-regreso-a-clases#>
- La Jornada Maya*. 2022. “Reportan 22 escuelas vandalizadas; mayor incidencia en comunidades rurales”. 29 de agosto de 2022. Consultado el 18 de julio, 2024. <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/202111/reportan-22-escuelas-vandalizadas-durante-vacaciones-en-carmen>
- La Jornada Maya*. 2022. “Sicólogos de la estrategia ¡Cuenta conmigo!, listos para regreso a clases en Yucatán”. 21 de agosto de 2022. Consultado el 19 de julio, 2024. <https://www.lajornadamaya.mx/yucatan/201641/sicologos-de-la-estrategia-cuenta-conmigo-listos-para-regreso-a-clases-en-yucatan>
- Latour, Bruno. 2019. *Dónde aterrizar. Cómo orientarse en política*. Barcelona: Taurus.
- Martuccelli, Danilo. 2014. “La vulnerabilité, un nouveau paradigme?”. En *Vulnerabilités sanitaires et sociales. De l’histoire à la sociologie*, dirigido por Axelle Brodier-Dolino, Isabelle von Buelzingsloewen, Christian Laval, Bertrand Ravon y Benoît Eyraud. Rennes: PUR.
- México Evalúa. 2021. *Operación regreso a clases: la experiencia estatal 2021*. Consultado el 17 de julio, 2024. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/03/edosmx-completo.pdf>
- Secretaría de Educación de Quintana Roo (SEQ). 2021. “Presentan el programa Escuela Segura, Escuela de Todos a directores de planteles de educación básica”. Consultado el 18 de julio, 2024. <https://cgc.qroo.gob.mx/presentan-el-programa-escuela-segura-escuela-de-todos-a-directores-de-planteles-de-educacion-basica/>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021a. “Avanza el reencuentro escolar voluntario”. 7 de septiembre de 2021. Consultado el 18 de julio, 2024. https://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=4997
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021b. “Diálogo abierto con las escuelas particulares de Yucatán para el regreso seguro a clases”. *Juntos transformemos Yucatán*. 28 de agosto de 2021. Consultado el 8 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/291>

- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021c. “El gobierno del estado intensifica labores de limpieza, desinfección y mantenimiento en planteles educativos para un retorno a clases seguro para todos”. *Juntos transformemos Yucatán*. Consultado el 8 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/287>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021d. “Estadística educativa”. *Sistema de Estadística Educativa de Yucatán*. Consultado el 14 de diciembre, 2021. <http://estadisticaeducativa.sigeyucatan.gob.mx/estadistica>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021e. “Gobierno del Estado trabaja para un retorno seguro a las escuelas”. *Juntos transformemos Yucatán*. Consultado el 8 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/283>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021f. “Invierte el gobierno del estado 15 millones de pesos en material de limpieza”. 12 de agosto de 2021. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/288>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021g. “Madres, padres y tutores cuentan con opciones para el regreso a clases”. *Juntos transformemos Yucatán*. Consultado el 8 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/289>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021h. “Regreso seguro a clases 2022”. 31 de diciembre de 2021. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/321>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021i. “Regreso seguro a clases, un paso necesario para el desarrollo estudiantil”. *Juntos transformemos Yucatán*. Consultado el 8 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/292>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021j. “Salud de la comunidad educativa, prioridad del Protocolo Estatal para el Regreso Seguro a Clases”. 4 de septiembre de 2021. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/294>

- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021k. “SEGEY prepara estrategia para el ciclo escolar 2021-2022”. *Juntos transformemos Yucatán*. Consultado el 8 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/262>.
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021l. “Trabajo en equipo, para mantener seguro el entorno escolar”. 29 de diciembre de 2021. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/320>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2021m. “Tres filtros sanitarios protegen el regreso a clases”. *Juntos transformemos Yucatán*. Consultado el 8 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/293>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022a. “Aumenta la presencialidad en las escuelas de Yucatán”. 13 de marzo de 2022. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/338>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022b. “Brigadas SEGEY continúan sus visitas para promover entornos escolares seguros”. 1 de julio de 2022. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/411>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022c. “Continúa la atención a los edificios escolares para garantizar un regreso seguro a clases”. 2 de marzo de 2022. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/336>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022d. “Estudiantes de nivel Medio Superior, ejemplo para sus familias en medidas para prevenir coronavirus”. 18 de abril de 2022. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/357>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022e. “Impulso a la educación con un entorno seguro para la presencialidad”. 8 de marzo de 2022. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/337>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022f. “Listos para el regreso a clases las y los psicólogos de la estrategia ¡Cuenta conmigo!”. 19 de agosto de 2022. Consultado

- el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/453>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022g. “Nuevo mobiliario da la bienvenida a estudiantes de Preescolar de 26 escuelas”. 25 de abril de 2022. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/362>
- Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Yucatán (SEGEY). 2022h. “Regreso seguro a clases, a través del modelo a distancia”. 3 de enero de 2022. Consultado el 21 de septiembre, 2022. <http://www.educacion.yucatan.gob.mx/boletines/view/323>
- Secretaría de Educación Pública (SEP). 2020. “Programa Sectorial de Educación 2020-2024”. *Diario Oficial de la Federación*. 6 de julio de 2020. Consultado el 19 de julio, 2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/562380/Programa_Sectorial_de_Educaci_n_2020-2024.pdf
- Secretaría de Educación Pública (SEP). 2022. *Cuarto informe de labores 2021-2022*. Consultado el 16 de septiembre, 2022. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/4to_informe_de_labores.pdf
- Secretaría de Educación Pública (SEP). 2023. *5 Informe de labores 2022-2023*. Consultado el 19 de julio, 2024. https://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2018-2024/5to_informe_de_labores.pdf
- Secretaría de Gobernación (Segob). 2021. “Acuerdo 23/08/21”. *Diario Oficial de la Federación*. Consultado el 8 de septiembre, 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5627244&fecha=20/08/2021
- Thomas, Hélène. 2008. “Vulnérabilité, fragilité, précarité, résilience, etc. De l’usage et la traduction de notions éponges en sciences de l’homme et de la vie”. *Recueil Alexandries* 13. Consultado el 18 de agosto, 2022. <http://www.reseau-terra.eu/article697.html>
- Unicef México. 2021a. “Las escuelas primero. La reapertura de las escuelas debe ser una prioridad en México”. Consultado el 17 de septiembre, 2022. <https://www.unicef.org/mexico/historias/las-escuelas-primero>
- Unicef México. 2021b. “Regreso seguro a escuelas. Recomendaciones para toda la comunidad escolar”. Consultado el 17 de septiembre, 2022. <https://www.unicef.org/mexico/informes/regreso-seguro-escuelas>

- Unicef México. 2021c. “Retorno seguro y saludable a las escuelas”. Consultado el 17 de septiembre, 2022. <https://www.unicef.org/mexico/media/6516/file/Importancia%20del%20RSE.pdf>
- Unicef México. 2022a. “A falta de que las escuelas de 23 países reabran por completo, la educación corre el riesgo de convertirse en el mayor factor de división a medida que la pandemia de COVID-19 se adentra en el tercer año”. 30 de marzo de 2022. Consultado el 17 de septiembre, 2022. <https://www.unicef.org/mexico/comunicados-prensa/falta-de-que-las-escuelas-de-23-pa%C3%ADses-reabran-por-completo-la-educaci%C3%B3n-corre>
- Unicef México. 2022b. “Encovid-19 Infancia. Resultados mayo 2020 a octubre de 2021”. Consultado el 19 de julio, 2024. <https://www.unicef.org/mexico/media/6751/file/Resultados%20a%20octubre%202021.pdf>
- Unicef México. 2022c. “Informe Anual 2021. Unicef México”. Consultado el 19 de julio, 2024. <https://www.unicef.org/mexico/media/6911/file/Informe%20anual%202021.pdf>

Capítulo VI

Estrategias de gobernanza para contrarrestar la vulnerabilidad alimentaria en comunidades de Yucatán y Quintana Roo

*Luis Antonio Blanco Cebada,¹ Ali Madai Becerril Carmona²
y Mónica Ivette Flores Cruz³*

Introducción

La seguridad alimentaria (SA) ocupa una posición prioritaria en las agendas de los gobiernos del mundo; como señala Urquía (2014), fue a partir de la crisis financiera, energética y alimentaria de 2008 que este tema cobró importancia global, lo cual abrió paso al establecimiento de medidas y acciones para su atención. En la actualidad, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), contemplan la erradicación del hambre y todas las formas de malnutrición antes de 2030. El objetivo número 2 se propone “poner fin al hambre”, y para lograrlo, la población debe contar con alimentos nutritivos y en cantidades adecuadas a las necesidades de cada individuo (ONU 2015).

A nivel internacional, la SA fue afectada por los impactos de la pandemia de COVID-19, sobre todo en su periodo más álgido (2020-2022). Estos efectos fueron desde el aumento de los precios de los alimentos debido a la alta demanda, los altos costos de insumos y transporte y la interrupción de los puertos, por mencionar algunos. En ese contexto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) declaró que se espera una posible crisis mundial de alimentos por la guerra entre Rusia y Ucrania, considerando que el primero es uno de los principales productores de trigo y maíz (FAO 2021). Esta situación deja visible la fragilidad del sistema alimentario global controlado por grandes empresas multinacionales.

¹ Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: antoniobcebadag@gmail.com

² Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: ali.madai92@gmail.com

³ Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: ivette_flores009@outlook.com

En América Latina (AL) y el Caribe, las desigualdades sociales han exacerbado situaciones de hambre y distintas formas de malnutrición. Por ejemplo, en las zonas rurales, en determinados territorios rezagados, las mujeres y los hogares con menores ingresos, como los de pueblos indígenas, enfrentan mayores niveles de exclusión y acceso al derecho a la alimentación (FAO 2021). En términos de género, en AL, 8.4% de las mujeres se encuentran en situación de inseguridad alimentaria (IA) severa, en comparación con 6.9% de los hombres. En diez países latinoamericanos, incluido México, 20% de los niños y niñas más pobres sufren tres veces más la desnutrición crónica. De la misma forma, las poblaciones indígenas padecen mayor IA que las no indígenas, y las rurales, más que las urbanas (FAO 2021).

En México, la SA se ha analizado a partir de los cuatro pilares básicos que componen el concepto: la disponibilidad de la oferta, el acceso físico y económico, la estabilidad de la oferta y el uso adecuado (es decir, la calidad e inocuidad de los alimentos). Estos estudios se han complementado con un análisis de la doble carga de la malnutrición en México, el cual refleja los estados de desnutrición, sobrepeso y obesidad de infantes, adolescentes y adultos (Urquía 2014).

Las principales fuentes de datos para las investigaciones en esta materia provienen de indicadores de la FAO y de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA). Otro recurso importante es la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la cual tiene como objetivos identificar la población con mayor vulnerabilidad y enfocar las acciones de los programas de ayuda alimentaria, de acceso y distribución de alimentos, entre otras (INSP 2019). A nivel regional, el Gobierno del Estado de Yucatán, la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación y el Sistema de Información Estadística y Geográfica del Estado de Yucatán suministran informes sobre las condiciones de la producción agrícola, pecuaria y pesquera en la entidad, en relación con la producción nacional. Con todo, los datos proporcionados por dichas fuentes no son suficientes para conocer de manera detallada cómo vive la población en lo cotidiano su situación alimentaria.

Entre el presente y el futuro, “un número de factores previamente desconocidos (es decir, riesgos de diferentes tipos) se manifiestan y determinan, en función de la capacidad de gestión de riesgos de los hogares, el estado futuro de la seguridad alimentaria” (Capaldo *et al.* 2010). Por ello, es necesario identificar cuáles son los riesgos manifiestos y latentes que podrían vulnerar la organización de los hogares en su lucha por asegurar la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización de los alimentos; esta aproximación requiere acercamientos de carácter cualitativo y en perspectiva microsocio-

Siguiendo esa lógica, y conforme al marco analítico que orienta los trabajos presentados en este volumen, en el espacio de observación “Seguridad alimentaria”, del Observatorio Regional de Gobernanza y Coordinación Social ante el COVID-19 (ORGA), se desarrolló un estudio focalizado en los municipios de Peto, Yucatán, y José María Morelos (JMM) y Felipe Carrillo Puerto, ambos en Quintana Roo, durante el periodo 2021-2022. El objetivo fue analizar las acciones estratégicas que, desde el ámbito de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) y de la sociedad civil, se gestaron para contrarrestar las consecuencias de la vulnerabilidad alimentaria en el contexto de la pandemia. El análisis consideró con especial interés aquellas acciones encaminadas a promover la gobernanza en situaciones de vulnerabilidad social de acuerdo con los ODS de la Agenda 2030, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2015). En este sentido, nos interesó identificar las acciones generadas por tres UPA y dos asociaciones civiles para promover la gobernanza mediante la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización de los alimentos en comunidades rurales de los municipios mencionados.

La gobernanza es un concepto que ha sido discutido ampliamente por el ORGA en varios trabajos publicados,⁴ en particular, Puga sostiene que la definición del carácter público de las políticas requiere “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 [...] 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” (2021, 31). Estas acciones pueden estar fundadas en marcos normativos o formularse según las demandas concretas del contexto político-social.

Así, las preguntas orientadoras de este estudio se enuncian como sigue:

- ¿Se está manifestando la gobernanza entre el gobierno, las UPA y la sociedad civil al pretender garantizar la seguridad alimentaria en poblaciones vulnerables?
- ¿Qué acciones generaron procesos menos costosos y de mayor o menor impacto en contextos vulnerables con respecto al tema de seguridad alimentaria?

⁴ Véase la sección “Publicaciones”, en el portal del ORGA <<http://orga.enesmerida.unam.mx/>>.

El capítulo se organiza en cuatro secciones que se presentan luego de esta introducción. En la primera, se discuten los conceptos de seguridad alimentaria y vulnerabilidad alimentaria. En la segunda, se expone una caracterización de la vulnerabilidad alimentaria en los estados de la Península de Yucatán, en particular, en las entidades de estudio. Después, en la tercera, se detalla la metodología empleada. En la cuarta, se presentan los resultados empíricos a partir del análisis de las entrevistas realizadas, identificando las estrategias y acciones que se han emprendido para garantizar la SA frente a las consecuencias de la pandemia. Se concluye con un conjunto de reflexiones y recomendaciones para la gobernanza en los sistemas alimentarios locales.

1. De la seguridad a la vulnerabilidad alimentaria

Para el Programa Mundial de Alimentos, la vulnerabilidad se ha convertido en una parte importante de los análisis de SA (ONU 2009). Una persona se encuentra en situación vulnerable en el tema alimenticio cuando enfrenta factores que la colocan en situación de riesgo por falta de alimentos o por desnutrición, incluyendo aquellos que afectan su habilidad para hacer frente a dichos riesgos. De ahí que la vulnerabilidad alimentaria refleja la probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o de su consumo, en relación con un valor crítico que define niveles mínimos para el bienestar humano. En este sentido, la ausencia de cualquiera de los elementos de SA (disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización) crea condiciones de vulnerabilidad que pueden causar un consumo deficiente de alimentos en cuanto a su calidad y cantidad.

En este trabajo se propone utilizar el concepto de vulnerabilidad alimentaria para caracterizar la situación que se vive en los municipios de Peto, Yucatán, así como en JMM y Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo. Para ello, se definirá este concepto en los términos propuestos por Haro y Marcelaño: “Vulnerabilidad alimentaria se refiere a la condición (cualidad, estado, situación) que caracteriza a los hogares que están expuestos o son susceptibles de padecer IA, por no tener acceso físico y económico a una suficiente alimentación, nutritiva y culturalmente aceptable, y además carecer de capacidad para enfrentar dicha situación” (2019, 4). A esta definición se debe agregar que tal vulnerabilidad está condicionada por características socioeconómicas, de edad, de género y de salud física, así como de criterios socioculturales, como la etnicidad y la clase social.

Las características que definen la vulnerabilidad de los casos de estudio pueden describirse como los activos o capitales con los que cuentan individuos y comunidades para enfrentar condiciones indeseables o riesgosas y recuperarse de ellas. Así, los capitales son un elemento central que define las oportunidades que tienen las comunidades para mejorar su acceso, disponibilidad, estabilidad y utilización de alimentos. La ausencia de cualquiera de esas tres características crea condiciones de vulnerabilidad alimentaria, que pueden tener un impacto en el consumo deficiente de alimentos en cuanto a su calidad y cantidad y, con ello, hacer más o menos vulnerables a los individuos y las comunidades.

La seguridad alimentaria como concepto surge a mediados de la década de los setenta a raíz de la crisis alimentaria mundial derivada del alza de los precios internacionales. En ese entonces, la preocupación principal se enfocó en las fluctuaciones de la disponibilidad de alimentos (considerados de forma agregada) a nivel de país o región, y las recomendaciones de política se centraban en su producción y almacenamiento, así como en apoyos a la balanza de pagos para que los países pudieran enfrentar la escasez temporal (Coneval 2010).

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1996, la FAO señaló que “existe seguridad alimentaria 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” (IICA 2009, 1). Otra definición es la del Comité Especial de la ONU: “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” (citado en Coneval 2010, 17). Por su parte, la IA, siguiendo al Coneval, se define como la falta de disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización para lograr un consumo suficiente, de calidad y cantidad de alimentos (2010). Las definiciones anteriores aún son las más usadas para referirse a la SA.

De la misma forma, el Coneval ha explorado la problemática alimenticia por medio del uso de la medición y el análisis de la pobreza y de la evaluación de programas sociales. En el análisis de la SA plantea causas como el acceso limitado a alimentos (a partir de recursos económicos y estructurales), su baja calidad y la diversidad en su disponibilidad física, su inadecuada utilización y, finalmente, la inestabilidad en el tiempo para acceder a ellos. Asimismo, define la SA como la posibilidad de que la población satisfaga sus necesidades y preferencias alimenticias mediante el acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.

El Coneval ha establecido, como una línea de medición para estos temas, las cuatro dimensiones identificadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996, por la FAO: a) la disponibilidad física de alimentos; b) el acceso económico y físico a los alimentos; c) la utilización de los alimentos, y d) la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores (Coneval 2010, FAO 1996). El concepto de vulnerabilidad alimentaria, sin embargo, define de forma más amplia la problemática, pues no se basa exclusivamente en la producción y la disponibilidad de alimentos, sino que entiende estos factores de forma interrelacionada con elementos sociales, políticos y culturales que afectan la vulnerabilidad de la población ante la SA (González y Macías 2007).

Por otro lado, el concepto de seguridad alimentaria se ha analizado desde una coyuntura histórico-mundial, a partir de la metodología de los regímenes alimentarios (Levario 2018). La construcción social de dicho concepto ha enfatizado, sobre todo, la contribución de los alimentos en una perspectiva capitalista: el suministro de estos ha dependido principalmente de su producción, abasto y distribución a escala mundial, con el objetivo de generar ganancias. También se ha estudiado desde una perspectiva multidimensional, para demostrar que tal seguridad no solamente depende de la producción de alimentos, sino que también deben considerarse elementos políticos e institucionales; por ejemplo, para alcanzar la SA de la población mexicana, sería necesario rediseñar las políticas relacionadas, implementar estrategias productivas y sociales, así como reforzar los mecanismos de gobernanza institucional (Urquía 2014). Desde esa mirada, el problema de la seguridad alimentaria se vincula directamente con la vulnerabilidad alimentaria, pues se entiende su actuar a partir de la interrelación con otros factores sociales, políticos y culturales que afectan el acceso, la disponibilidad, la estabilidad y la utilización de alimentos por parte de población (González y Macías 2007).

El análisis de la vulnerabilidad alimentaria implicará, por ende, comprender cómo, mediante los capitales o activos con los que cuenta una unidad de estudio —capitales sociales y económicos, principalmente—, las comunidades enfrentan las condiciones de IA. En dicho marco, se explican ambos capitales de la siguiente manera:

- **Capital social:** se define en función de la capacidad de organización de grupos colectivos para enfrentar la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Por ello, se identificaron grupos organizados que mediante sus redes mantuvieron su sistema de alimentación. Es decir que el componente principal de este capital son las rela-

ciones a nivel grupal o comunitario que se refieren a las normas e instituciones y a la confianza entre los miembros.

- **Capital económico:** se trata de los ingresos económicos que permiten la compra de ciertos alimentos de los hogares. Para comprender este capital, fijamos nuestra atención en la disposición y el uso de los equipamientos técnicos y tecnológicos, así como de la infraestructura, de los que disponen las UPA para la generación de la seguridad alimentaria.

2. La vulnerabilidad alimentaria en Yucatán y Quintana Roo

Los indicadores del Coneval muestran el incremento de la pobreza en el ámbito rural en México. El valor del indicador de la población rural con carencia de acceso a la alimentación en 2018 era de 7.9. En 2020, incrementó a 8.4. En 2018, el porcentaje de población ocupada en el medio rural sin ingreso y con hasta un salario mínimo respecto de la población rural ocupada en el sector rural era de 42.8. Se estimó su disminución para 2024, pues pasó de 42.8 a 32.8; pero en 2020, dos años después, se observó que se incrementó a 45.7. Casi 80% de los indicadores del programa sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural, derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), no alcanzaron o tuvieron un retroceso en la evaluación de desempeño que realizó el Coneval en 2021 (Coneval 2021).

El territorio mexicano que comprende la Península de Yucatán se conforma por los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo. A pesar de ser un extenso territorio, se comparten elementos geográficos, sociales y culturales que permiten apreciar la península desde un enfoque regional, esto, sin perder de vista los aspectos contextuales propios que caracterizan las condiciones de vulnerabilidad alimentaria. De acuerdo con los últimos datos del Inegi, Yucatán es la entidad más poblada, con 2 320 898 personas; seguida de Quintana Roo, con 1 857 985, y finalmente, Campeche, con 938 363. La distribución poblacional de los tres estados se concentra en las localidades urbanas con 90% de población en Quintana Roo; 86%, en Yucatán, y 75%, en Campeche (Inegi 2021a, 2021b).

Una condición necesaria para garantizar el acceso y la estabilidad a una alimentación sana radica en la capacidad adquisitiva de las personas

para comprar sus alimentos. Un indicador para esta dimensión son las condiciones de pobreza; en ese sentido, en Yucatán, 40.8% vive en situación de pobreza (900 500 personas); en Campeche, 46.2% (440 400 personas), y en Quintana Roo, 27.6% (474 800 personas). Si atendemos a estas cifras, el estado de Yucatán resulta en especial alarmante, pues concentra casi un millón de habitantes en situación de pobreza (Coneval 2020a, 2020b, 2020c).

Estas estadísticas incluyen a la población en situación de pobreza moderada, con al menos una carencia social y con un ingreso inferior al valor de la línea de pobreza, donde se incluye la canasta alimentaria y la no alimentaria, así como a la población en situación de pobreza extrema, que tiene un ingreso inferior al valor de la canasta alimentaria, que no alcanza a satisfacer sus necesidades alimenticias, aun invirtiendo todos sus ingresos en su alimentación, y que acumula al menos tres carencias sociales (Tabla 1).

De manera general, la forma de acceder a los alimentos en las zonas rurales de Yucatán y Quintana Roo es, principalmente, por la vía económica, pero también se conserva el uso del solar o traspatio, así como la siembra de milpa como una práctica importante para garantizar el acceso a alimentos frescos en las familias. De tal forma, se mantiene una economía de supervivencia donde estas completan su dieta diaria con dichas prácticas. Como señalan Salazar y Magaña:

Los sistemas de producción agrícola tradicional practicados por las comunidades mayas de Yucatán, como la milpa y traspatio, donde la estructura de la unidad familiar, las relaciones de parentesco y las principales actividades económicas, condicionan el acceso a los recursos naturales y las formas de aprovechamiento y conservación de la agrobiodiversidad de dichos sistemas han determinado, tanto el acceso a los alimentos como la obtención de ingresos complementarios por venta de productos y subproductos, lo cual se considera el resultado de la integración de estrategias de vida (2016, 47).

Tabla 1. Comparativa de las variables asociadas a la inseguridad alimentaria en Yucatán y Quintana Roo.

Variable de asociación	Yucatán	Quintana Roo
Población total	2 320 898 (100%)	1 857 985
Porcentaje del total del país	(1.8%)	(1.5%)
Localidades rurales	(14.0%)	(10.0%)
Localidades urbanas	(86.0%)	(90.0%)
Población de la capital del estado	Mérida: 921 771	Chetumal: 169 028
Población en situación de pobreza		
Población total en situación de pobreza	900 500 (40.8%)	474 800 (27.6%)
Pobreza moderada	753 400 (34.1%)	415 100 (24.1%)
Pobreza extrema	147 100 (6.7%)	59 800 (3.5%)
Media nacional (41.9%)	– (1.1%)	– (14.3%)
Distribución de la pobreza a nivel municipal		
Municipios con mayor porcentaje de población en pobreza	Tahdziú, Chikindzonot, Tixcacalcupul, Mayapán y Tekom (2.5%)	José María Morelos, Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y Othón P. Blanco (41.2%)
Municipios con mayor número de personas en situación de pobreza	Mérida, Valladolid, Tiximín, Kanasín y Umán (40%)	Benito Juárez, Othón P. Blanco, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad y Cozumel (82.8%)
Prevalencia de enfermedades asociadas a la mala alimentación		
Diabetes en población de 20 años o más	(10.7%)	(7.4%)
Media nacional (10.3%)	+ (0.4%)	– (2.9%)
Hipertensión en población de 20 años o más	(21.7%)	(13.3%)
Puntos porcentuales en relación con la media nacional (18.4%)	+ (3.3%)	– (5.1%)
Indicadores de rezago social (acceso a servicios básicos para la vivienda)		
Población con carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda	(38%)	(21.8%)
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	(2.2%)	(2.59%)
Viviendas que no disponen de drenaje	(11%)	(2.53%)
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	(0.3%)	(1.19%)
Viviendas que no disponen de refrigerador	(18.72%)	(15.92%)
Puntos porcentuales en relación con la media nacional (19.8%)	+ (18.7%)	+ (2.0%)

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020a, 2020b, 2020c) e Inegi (2021a, 2021b).

3. Metodología

Desde el espacio de observación “Seguridad alimentaria”, del ORGA, se planteó un análisis de la vulnerabilidad alimentaria de los hogares de tres localidades de Yucatán y Quintana Roo, los cuales son expuestos o susceptibles de padecer IA, particularmente ante los impactos adversos de la pandemia de COVID-19. Se eligieron JMM y Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, por ser dos de los municipios con mayor porcentaje de población en pobreza en esa entidad (Tabla 1). El municipio de Peto, Yucatán, se escogió por ser sede de la Escuela Agroecológica U Yits Ka’an, asociación hermana de la homónima con sede en Maní, Yucatán, ambas con una larga trayectoria en pro de la producción agroecológica en la Península de Yucatán.

Se trató de identificar las acciones de gobernanza que pudieran contribuir al bienestar de las comunidades mediante el acceso a una alimentación suficiente y digna. Para lograrlo, se planteó el uso de indicadores y proxis que se asemejaran a los criterios de disponibilidad, acceso, estabilidad de la oferta de alimentos y su utilización para los casos de estudio.

La FAO considera que, para efectuar un diagnóstico adecuado de los niveles de IA, es necesario identificar los niveles de vulnerabilidad de los diferentes grupos de población, determinados, en buena medida, por el procedimiento que se emplea para definir a los grupos vulnerables (1996). De ahí que en el espacio de observación “Seguridad alimentaria”, del ORGA, se haya definido un conjunto de dimensiones de análisis para caracterizar el vínculo entre las posibles causas de la IA y las formas en que las UPA se organizan para contrarrestarla.

Así, observamos que, en las zonas rurales, las UPA se vinculan directamente con la organización laboral de las unidades domésticas. Este es el ámbito de análisis que favorece nuestro estudio; la SA se encuentra en este ámbito “cuando todo el año disponen de acceso a la cantidad y variedad de alimentos inocuos que sus integrantes requieren para llevar una vida activa y saludable, [es] la capacidad de garantizar la disponibilidad de alimentos” (FAO 2019, 204). Para los especialistas de la FAO, los hogares tienen una vida de dos periodos, los cuales consisten en el presente y el futuro. Quienes formulan las políticas públicas, influyen en el presente y de manera directa en la promoción de la seguridad alimentaria en los hogares, pero se desconoce cuál es su futuro.

De esta forma, para conocer las estrategias que desde el ámbito de las UPA y de la sociedad civil pretenden contrarrestar las consecuencias de la vul-

nerabilidad alimentaria en Peto, Yucatán, así como en JMM y Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, ante la pandemia de COVID-19 en el periodo 2021-2022, diseñamos una aproximación cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas. Estas se elaboraron a partir de los elementos que integran la SA: la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización de los alimentos; para cada uno de ellos consideramos algunos posibles riesgos que generan incertidumbre e incrementan la vulnerabilidad alimentaria. De manera transversal, nos interesó conocer la transformación de la gobernanza y de las nuevas formas de acceso, uso y control de los recursos en los territorios. Las dimensiones que componen la guía de entrevista son las que se enumeran enseguida (véase la guía de entrevista en el Anexo I):

- La autosuficiencia alimentaria a partir del autoconsumo.
- La organización comunitaria y entre las UPA para realizar trabajos agrícolas.
- La infraestructura disponible para el resguardo y la transportación de las cosechas.
- Los apoyos y subsidios del gobierno para asegurar los servicios sociales y de protección ante riesgos en la localidad.

El análisis se basó en trabajo de gabinete y de campo:

- Documental:
 - Recolección y análisis de información de gobierno y de las A. C., derivado de la revisión de sus sitios web y redes sociales.
 - Análisis de información estadística y bases de datos oficiales (Inegi, Coneval y Ensanut).
 - Revisión de bibliografía y hemerografía actualizada relacionada con el tema en Yucatán (incluye libros, artículos de investigación y periódicos locales en línea).
- De campo:
 - Entrevistas semiestructuradas con integrantes y coordinadores de las UPA y las asociaciones civiles.

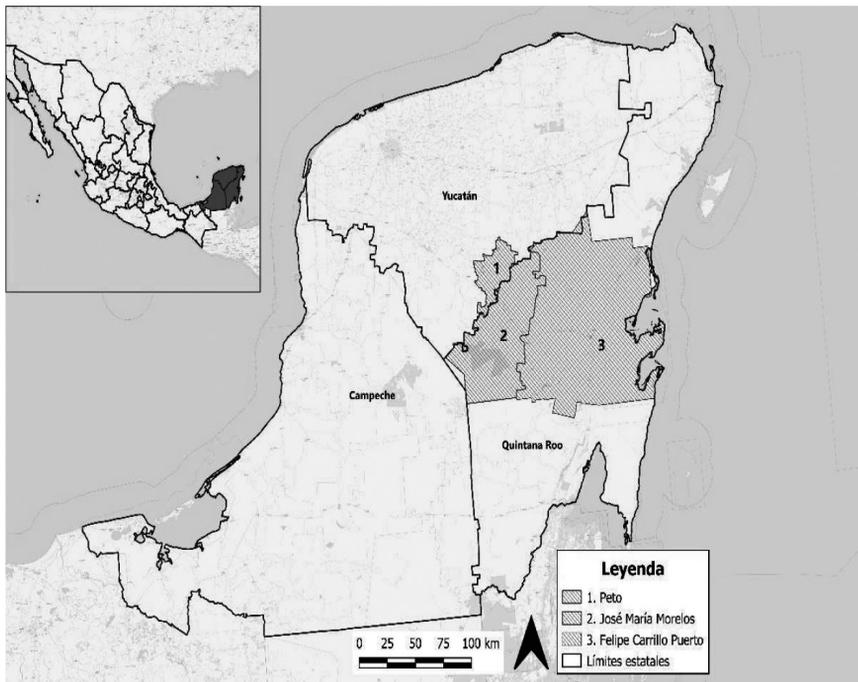
El trabajo de campo se realizó durante marzo de 2022 en tres municipios: Peto, en Yucatán, y JMM y Felipe Carrillo Puerto, ambos en Quintana Roo. Las localidades visitadas fueron Peto, Yucatán, así como Benito Juárez, Candelaria y

Santa Gertrudis, en el municipio de JMM, y Felipe Carrillo Puerto, en Quintana Roo. El objetivo fue conocer el desarrollo de tres UPA y dos asociaciones civiles en favor de la SA. También se conoció cómo fue el proceso de la obtención de recursos y apoyos en sus actividades productivas, con hincapié en las dificultades que han enfrentado a nivel socioeconómico y político.

4. Resultados

Este apartado presenta los resultados de este trabajo con las tres UPA y las dos asociaciones civiles en las ya referidas localidades (Figura 1). La narración sigue la guía de entrevista semiestructurada descrita en el apartado anterior de metodología.

Mapa 1. Municipios de Peto (1), Yucatán; José María Morelos, Quintana Roo (2), y Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo (3), en la Península de Yucatán, México.



Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2024).

4.1 Las UPA

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) define las UPA como “el conjunto de terrenos, infraestructura, maquinaria y equipo, animales, así como otros bienes utilizados para las actividades agropecuarias”. La unidad está compuesta por las propias familias, quienes “realizan agropecuarias y de recolección generalmente para autoconsumo” (2020). Las UPA estudiadas tienen al menos cinco años experimentando con fórmulas de producción agrícola alternativas al modelo del monocultivo, de explotación del suelo y para uso netamente mercantil, las cuales son:

- UPA de la familia Naal, en Benito Juárez, JMM, Quintana Roo.
- Unidad comercializadora de frutas de la familia Avilés, ubicada en Candelaria, JMM, Quintana Roo.
- UPA de agricultura sintrópica, de Carlos Ucan, localizada en Santa Gertrudis, JMM, Quintana Roo.

La familia Naal, de la comunidad de Benito Juárez, municipio de JMM, produce principalmente piña miel y plátano macho; también limón, tomate, calabaza y chile habanero. Eligió la piña “porque es muy noble: no requiere tanto trabajo”. Angélica Piña es una mujer que ha dedicado sus últimos años a la siembra, cosecha y comercialización de sus productos, todos libres de agroquímicos. Sostiene que, en los últimos tres meses, la mayor parte de la alimentación de la unidad productiva provino de su propia cosecha agrícola. No realizan trueque con otras familias o comunidades porque no existe un mercado local que incentive el intercambio de productos del campo (comunicación personal, marzo de 2022).

Los familiares están organizados para llevar a cabo las tareas de producción, cosecha y distribución. No han recibido apoyo de alguna A. C., y les fue difícil acreditar su participación en el programa federal Sembrando Vida, vinculado a la Secretaría de Bienestar del gobierno de México. El objetivo de este programa es

contribuir al bienestar social de sembradoras y sembradores a través del impulso de la autosuficiencia alimentaria, [al] rescatar al campo, reactivar la economía local y la regeneración del tejido social en las comunidades [...] a los beneficiarios se les destinan 5 000 pesos mensuales —de los cuales deben ahorrar de manera obligatoria el 10%— para trabajar sus tierras en un proyecto agroforestal (Ortega 2021, Secretaría de Bienestar 2021).

Angélica consideró que, aunque fue difícil, finalmente sí logró la acreditación para acceder al programa.

Los recursos disponibles son limitados. Tiene un “tractorcito” y una camioneta “viejita”. En la localidad, la UPA no cuenta con el suficiente espacio para almacenar de manera adecuada los productos. Cuando no hay demanda, anuncia lo que tiene, de “puerta en puerta”, en las comunidades cercanas y en la cabecera municipal de JMM; le favorece el hecho de que en este último municipio la familia posee una casa. Lo que Angélica sabe es producto de sus aprendizajes cotidianos y de su experiencia de trabajo con la comunidad. Con su ahorro, el de su padre y sus hermanos logró construir un pozo e instalar una bomba para el sistema de riego. Para ello, también contó con algunos incentivos del gobierno, aunque siempre limitados.

Angélica debió aprender nombres, procesos y usos de instrumentos mecánicos de trabajo, y a tratar con hombres, “quienes en ocasiones están tomados”. Enfatizó que ser mujer en el sector productivo muchas veces representa una desventaja, ya que significa el doble de trabajo poder formar parte de la toma de decisiones. Además, en la mayoría de los trabajos existe acoso, violencias y trabas en todos los sentidos. Relató que ha tenido malas experiencias al asociarse con otros productores, que cometieron fraudes y robos en su perjuicio, y por eso decidió “trabajar sola, ser mi propia líder” (comunicación personal, marzo de 2022).

Le cuesta mucho comercializar sus productos en un mercado que “prefiere los plátanos bañados con Ethrel líquido”.⁵ En este sentido, los canales de comercialización de lo que produce son muy limitados. Además, señaló que en el municipio yucateco de Oxkutzcab, lugar donde se encuentra el mercado de productos agrícolas más grande de la región sureste, no la dejaron vender a menos que “pagara su lugar y ajustara su precio” (comunicación personal, marzo de 2022). A pesar de lo anterior, la familia Naal logró colocar sus cosechas en el mercado local y regional, consolidándose como una de las pocas unidades de producción que vende sus productos libres de tóxicos en Xcaret.

Por otro lado, la unidad comercializadora de frutas de la familia Avilés cultiva maíz y cítricos, y según la demanda, también mamey, tamarindo y aguacate Hass, sin usar agroquímicos. Habita en Candelaria (JMM), comuni-

⁵ Ethrel es un fertilizante bioquímico desarrollado por la empresa químico-farmacéutica alemana Bayer. Se trata de un “regulador del crecimiento natural de las plantas que acelera la maduración y mejora la coloración y calidad de los frutos, incrementando el rendimiento de las cosechas [...] es rápidamente absorbido por la planta, aumentando la cantidad de etileno en el tejido vegetal” (Bayer de México s. f.). La ficha técnica de la empresa no contempla su uso para el cultivo del plátano.

dad que junto con Puerto Arturo se conoce como la “Zona Caliente” de Quintana Roo, debido a su cercanía con amplios territorios despoblados y cercanos a la ruta del tráfico de drogas. Carla Avilés señaló que ha sido difícil cultivar sin agroquímicos en un lugar donde “los suelos ya están contaminados; los terrenos se rentan para monocultivos y para las abejas”. La comunidad ha preferido rentar las tierras “para evitar que sean vendidas a externos” (comunicación personal, marzo de 2022). Ante esto, la asamblea ejidal carece de ley interna y reglamentos; además, está muy desorganizada.

La infraestructura para el almacenamiento de sus productos es nula. Poseen una bodega con capacidades limitadas. La mayoría de los ejidatarios son personas adultas mayores; los hijos son quienes cultivan la tierra. Todos los agricultores usan químicos en sus procesos. El apoyo o la ayuda mutua se presenta únicamente cuando hay emergencias, como la descomposición de una bomba o algún incendio. Además, no hay transporte comunitario ni bodega de uso común. Les preocupa que el gobierno municipal no haya creado una central de abastos en JMM o una red carretera que conecte a las comunidades, de ahí que deban ampliar sus redes de comercio hasta Oxkutzkab, Mérida, Chetumal y la Riviera Maya, espacios de alta demanda alimenticia. Quizá esto se deba a que en esos sitios existen intereses políticos que imposibilitan la colaboración e inclusión de las UPA y de las mujeres. Las autoridades municipales han condicionado las entregas, los préstamos y los subsidios: “si gana el ‘gallo’, sí hay apoyo”, les dicen. Sin embargo, desde la gestión solidaria y autónoma, la familia Avilés ha generado redes de comercialización de cada vez más largo alcance.

La tercera UPA es la de Carlos Ucan, meliponicultor y productor agroecológico de la comunidad de Santa Gertrudis, JMM. Él vive con su esposa, y trabaja de forma estrecha con su padre. Dice que no podría laborar como burócrata y “estar sentado todo el día” (comunicación personal, marzo de 2022). Para su unidad de producción es urgente crear sistemas agroecológicos a fin de disminuir los impactos ambientales negativos en el suelo y la comunidad. En Santa Gertrudis, la mayoría de los agricultores cultivan cítricos y “nosotros queríamos un sistema de alto rendimiento a partir de la agroecología”, no un monocultivo, dijo Carlos. Halló este sistema alternativo en la agricultura sintrópica, la cual conoció gracias a un curso que tomó en 2021, ofrecido por una A. C. brasileña en Bacalar, Quintana Roo.

La agricultura sintrópica fomenta el cultivo de muchas plantas en un solo espacio, llamados bloques, de tal forma que las especies comparten sombra y nutrientes. Carlos dijo que “entre bloque y bloque debe haber doce

cítricos”. En ese espacio interior siembra árnica que provee fósforo; uaxim, nitrógeno; plátano, potasio, y moringa, rica en nitrógeno. Todo esto fortalece el sistema. Se procura el cultivo de algunas especies, como los cítricos, el plátano y el achiote para el aprovechamiento codependiente de las abejas meliponas. Este tipo de producción incentiva el autoconsumo y promueve la biodiversidad y la distribución equitativa del agua.

La unidad de producción de Carlos no necesita pozo ni sistema mecanizado. En el terreno de cultivo de la familia no se quema la basura, como se acostumbra en la región. Esta se corta y se tira en línea al centro con la finalidad de generar humedad y fertilidad de las especies. También está interesado en la creación de un vivero agroforestal con árboles de ramón, caoba, cedro, chicozapote y ziricote. El vivero agroforestal es “el lugar acondicionado para la germinación, crecimiento y cuidado de plantas forestales, frutales, ornamentales y medicinales, hasta que tengan una edad adecuada para ser trasplantadas a su lugar definitivo” (Piñuela, Guerra y Pérez-Sánchez 2013). Carlos Ucan señaló que “este sistema es un modelo de producción, no como el de Sembrando Vida. Me he peleado con mucha gente que no quiere entender que en el propio ambiente tenemos todo para lograr un sistema biodiverso y de alto rendimiento” (comunicación personal, marzo de 2022).

No ha recibido apoyo del gobierno, ni en especie ni en capacitaciones y formación técnica. Tampoco posee un almacén o bodega para guardar sus productos. En cambio, del fondo de agroecología de la Fundación W. K. Kellogg sí ha recibido insumos para la creación de un pozo profundo en el terreno. A la par, al momento de efectuar la entrevista, Carlos estaba a punto de recibir el apoyo de una fundación de Estados Unidos para comprar un vehículo que le permitirá transportar sus productos agroecológicos. Por su parte, él está capacitando a un grupo de vecinos agricultores interesados en la sintropía de sus cultivos, con el objetivo de “diversificar la agricultura y promover el autoconsumo”.

Las tres UPA son ejemplo de prácticas agrícolas regenerativas, necesarias para garantizar la nutrición y la SA en las comunidades. Ante el escaso interés de las autoridades locales y municipales por la SA, el trabajo y la cooperación promovidos por las UPA representan ejemplos de autogestión y latente gobernanza en Quintana Roo. Si bien no han recibido atenciones formales del gobierno, la capacidad organizativa en el interior de las unidades de producción y su vinculación con organizaciones externas han logrado incidir de manera positiva en el fortalecimiento de sus capacidades autogestivas. Resultado de lo anterior es la visibilización y el reconocimiento de su trabajo ante el go-

bierno y organizaciones internacionales. Apertura de redes comerciales de largo alcance; adquisición e infraestructura de primer orden para la producción agroecológica con el apoyo del gobierno y de asociaciones externas; posicionamiento político positivo y reconocimiento comunitario en situaciones adversas; capacitación, aprendizaje y retroalimentación en redes de conocimiento, y mirada crítica y siempre abierta al solicitar, ejecutar, administrar y recibir los efectos de una política pública. De esta forma, es posible afirmar que las acciones ejercidas por las UPA representan ejercicios de gobernanza en la medida en que se negocian las prioridades y se toman decisiones en pro de la SA.

4.2 Las asociaciones civiles

Las dos asociaciones civiles con las que trabajamos tienen amplia experiencia en la defensa del territorio, los derechos agrarios y la procuración de la SA en la región. Ambas coinciden en que, desde el inicio de la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020, algunos de sus miembros han declinado su asistencia, e incluso la implementación de algunos proyectos no se consolidaron. Sin embargo, reconocen que el trabajo en favor de la SA ha sido siempre “hormiga y muy lento”. Las dos asociaciones civiles son la Escuela Agroecológica de Peto U Yits Ka’an, en Peto, Yucatán, y U Yoolche, A. C., en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo.

U Yits Ka’an se formó hace más de diez años. Su fundación y sus principios pedagógicos se ligan directamente con la escuela del mismo nombre, de Maní, Yucatán. Esta última tiene cuatro subsedes en Yucatán: Valladolid, Ticum, Mama y Peto. La escuela ha tenido como finalidad promover y consolidar la práctica agroecológica, la defensa de la biodiversidad y el respeto de los derechos humanos. Está integrada por personas de la localidad, algunas jóvenes, que cuentan con estudios universitarios; y otras adultas mayores con destacado reconocimiento y probada experiencia en el campo agroecológico. Cuentan con un terreno al norponiente de la cabecera municipal, el cual usan principalmente en dos sentidos: para efectuar cursos y talleres relacionados con la práctica agroecológica, y para cultivar. No tienen servicio de agua y deben traerla con mangueras, con ayuda de los vecinos.

“¿Qué es ser pobre?”, se preguntan Damián Caamal Borges y los cinco asistentes a la reunión celebrada en la palapa principal del terreno de U Yits Ka’an. “Ser pobre es vivir preocupado por trabajar en lo que no te gusta, por el estrés del tráfico y por los pagos mensuales que tienes que hacer y no puedes hacerlos”. Argumentan que vivir en armonía con la naturaleza, respirar aire

limpio y consumir lo que uno mismo produce no es ser pobre. “Se ha confundido y hasta con tintes discriminatorios el concepto de pobreza”, concluyen (comunicación personal, marzo de 2022). Su interés es fomentar lazos de solidaridad con los grupos más vulnerables, y valorar en justa dimensión la riqueza biológica y cultural que los rodea. Si bien sus actividades como escuela disminuyeron durante la pandemia, sus redes sociales no se han perdido. Saben que están ahí y en proceso de retomarlas.

La mayoría de los gobiernos municipales no los ha apoyado con dinero, recursos materiales, logística, recursos humanos, ni insumos en especie; salvo durante un trienio, cuando el presidente municipal enviaba víveres y comida para los talleristas. En contraparte, han recibido auxilio de radio XEPET “La voz de los mayas”, que se encuentra en Peto, para difundir su pensamiento y actividades. La escuela emite una cápsula en la radio los lunes y se retransmite los viernes. XEPET es parte del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), del gobierno de México.

La segunda entrevista fue en el municipio de Felipe Carrillo Puerto. La reunión se llevó a cabo con cuatro integrantes de U Yoolche, A. C. y con su coordinadora María Antonieta Núñez. Esta asociación civil nació en 1999 para promover la conservación de loros, la producción melipolicultora, la venta de bonos de carbono a nivel internacional, la comercialización de artesanías y el ecoturismo. Mediante las consultorías y la gestión de proyectos, contó con el soporte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, que en 2022 se convirtió en el INPI) y con pequeñas donaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la asociación civil Reforestamos México y de la Red MAS Internacional. En 2012, la Escuela Campesina de Felipe Carrillo Puerto se volvió parte de U Yoolche, A. C. Los contactos de esta última se ampliaron gracias a este hecho. La asociación tomó fuerza regional al vincularse estrechamente con la CDI; el PNUD; la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo (UIMQROO); la escuela U Yits Ka’an, de Maní, Yucatán, y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).

El objetivo de la asociación civil es acompañar y brindar asesoramiento técnico a las comunidades en el conocimiento de la biodiversidad y la defensa de los derechos colectivos y agrarios. No hay miembros abogados, pero “estudiamos y nos preparamos en leyes, y traducimos los temas a la lengua maya para que la gente los comprenda” (comunicación personal, marzo de 2022). Cuenta con material didáctico para generar aprendizajes significativos: juego de lotería en dos idiomas, infografías bilingües, dibujos y folletos,

etcétera. Su trabajo “es por convicción”, no hay financiamiento estable. Quienes asisten a sus talleres, lo hacen porque “creen en un México distinto [...] Hay una historia mexicana ligada al paternalismo. El sistema no forma gente consciente, productora sí, pero no consciente de las desigualdades. Estamos ante una realidad compleja y triste: se está viendo la devastación”.

Algunos de los trabajos destacados que han realizado recientemente son los siguientes:

- Fiesta de las Semillas. Se trata de un tianguis previo a la siembra (finales de mayo-junio) organizado por diversos productores y asociaciones agroecológicas. Se ha efectuado desde 2015 a la fecha (2022), exceptuando 2020 y 2021, años de pandemia. Después tiene lugar el Tianguis de la Cosecha. Ambos se llevan a cabo de manera independiente: “No nos interesa el apoyo del Ayuntamiento, pues te condicionan políticamente su participación. Tampoco financiamos apoyos en pasajes: quien quiera llegar, que llegue”.
- Red Maestra de Guardianes y Guardianas. Esta se vincula con el Kichil Centro Comunitario y Pro Selva, A. C.
- Emisión de cápsulas informativas los miércoles en la radio XENCA, del INPI, con sede en Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo.
- Ecotianguis. Se celebra todos los viernes de fin de mes. En este espacio se exponen productos agroecológicos y se ofrecen talleres ligados al objetivo de la asociación civil. Los/as artistas de la región contribuyen con sus artes y oficios.
- Vinculación con escuelas locales de educación media y media superior. Se ofrecen talleres en materia de derechos humanos, defensa del territorio y producción agroecológica.

María Antonieta Núñez expresó la dificultad de incorporar los temas de género en las capacitaciones a las meliponiculturas y productoras: “Este es un tema delicado en las comunidades, debe ser tratado por expertos/as”. Los hombres no permiten el empoderamiento de las mujeres, y tampoco se trata de imponer puntos de vista.

En síntesis, las siguientes acciones de las asociaciones civiles promueven la gobernanza en situaciones de vulnerabilidad social:

- Construcción de una política social desde abajo, cuya meta sea contrarrestar las consecuencias de la vulnerabilidad alimentaria.

- Generación de redes de apoyo al fortalecimiento de las capacidades organizativas de la propia asociación civil.
- Vinculación con el gobierno federal al usar las radios comunitarias indígenas XEPET y XENCA, a fin de difundir información útil a favor de la SA.
- Consolidación y visibilización de su trabajo en el ámbito municipal, regional e internacional.
- Promoción y retroalimentación del conocimiento local en pro de la SA, por ejemplo, mediante la Feria de las Semillas y el Ecotianguis.

5. Reflexiones finales para el ejercicio de la gobernanza

El capítulo mostró las condiciones de vulnerabilidad alimentaria en un municipio de Yucatán y dos de Quintana Roo, teniendo como referencia tres UPA y dos asociaciones civiles. Si bien no pueden hacerse generalizaciones para Yucatán y Quintana Roo, estas unidades de estudio representan ejemplos de ejercicios de gobernanza “desde abajo”, los cuales podrían ser referentes para otros casos. En efecto, cada UPA cuenta con características muy particulares en cuanto a actividad económica agrícola y formas de participación en el mercado local; sin embargo, en términos de vulnerabilidad alimentaria, las tres muestran similitudes para enfrentar la problemática mediante la autoorganización. En este sentido, la gobernanza se manifiesta de forma común mediante acciones colectivas que ponen de manifiesto su capital social. Así, ante la eventualidad o el riesgo, los miembros de las UPA se organizan por medio de redes de apoyo y ayuda mutua para crear “comunidad”, y algunas de ellas participan en la defensa del territorio.

Es notable la preocupación de las tres UPA y las dos asociaciones civiles por el incremento de los sistemas alimentarios basados en la producción industrializada, que son un factor importante de estrés y degradación de suelo debido a las prácticas de sobreexplotación de las corporaciones, el uso extensivo de agroquímicos, los monocultivos, la tala indiscriminada y los desechos de las industrias, entre otras que generan cambios en el suelo y en el entorno en general, afectando la vida y vulnerando el derecho a un medioambiente sano.

Los casos aquí mostrados insisten en la apremiante necesidad de transitar hacia sistemas alimentarios sostenibles, que prioricen prácticas agroecológicas y de bajo impacto en el ambiente. Sin embargo, el cambio requiere trans-

formaciones radicales desde la producción, distribución, venta y consumo de los alimentos diarios para lograr sistemas alimentarios sostenibles, de cadenas cortas de distribución, libres de agroquímicos y de comercio justo; de manera particular, por los efectos de la crisis sanitaria debida a la COVID-19 en todos los sectores, especialmente en la sostenibilidad y soberanía alimentarias.

Desde el espacio “Seguridad alimentaria”, del ORGA, recomendamos:

- Los gobiernos estatales y municipales podrían fortalecer económicamente a las UPA cuya trayectoria sea de probado éxito a partir del uso de métodos de cultivo agroecológicos. Habría que generar bases de datos que permitan identificarlas y establecer contacto directo con la finalidad de establecer acuerdos de cooperación e intercambio de saberes. Difundir la experiencia desde prácticas alternativas al monocultivo y promotoras de la biodiversidad permitirá reducir la vulnerabilidad alimentaria en el mediano plazo.
- En el marco de la gobernanza responsable resulta imperante que la ciudadanía, la sociedad civil y las instituciones públicas y privadas se involucren en las decisiones que se refieren a la alimentación y a la conservación de los suelos cultivables de nuestro país. La gobernanza se vuelve fundamental para la co-construcción de políticas públicas que apunten a la transición de los sistemas alimentarios y que se materialicen en mejores condiciones para quienes producen y mejores alimentos para quienes los consumen.
- Se precisa de la participación y el involucramiento del gobierno, las UPA y las asociaciones civiles para que las necesidades específicas de las y los productores primarios puedan ser solucionadas en vías de generar nuevos sistemas alimentarios.

Referencias

- Bayer de México. s.f. "Ethrel". Consultado el 16 de enero, 2024. <https://www.micultivo.bayer.com.mx/es-mx/productos/product-details.html/growth%20regulators/ethrel.html#:~:text=Ethrel%C2%AE%20es%20or%C3%A1pidamente%20absorbido,ra%C3%ADces%2C%20aumentando%20el%20amacollamiento%20en>
- Capaldo, Jeronim, Panagiotis Karfakis, Marco Knowles y Mark Smulders. 2010. "A Model of Vulnerability to Food Insecurity". Consultado el 6 de mayo, 2022. <https://www.fao.org/3/al318e/al318e.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2010. "Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto". Consultado el 15 de octubre, 2022. https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/home/Evaluacion_de_Nutricion_y_Abasto_2010.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020a. "Informe de pobreza y evaluación 2020. Campeche". Consultado el 15 de abril, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Campeche_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020b. "Informe de pobreza y evaluación 2020. Quintana Roo". Consultado el 15 de abril, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Quintana_Roo_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2020c. "Informe de pobreza y evaluación 2020. Yucatán". Consultado el 15 de abril, 2022. https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Yucatan_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). 2021. "Análisis sobre el desempeño de los objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024. Principales avances en el cumplimiento de las metas sexenales". Consultado el 6 de mayo, 2022. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Analisis_desempeno_PND_2019-2024.pdf

- Gobierno de México. 2020. “Unidad de Producción Agropecuaria, elemento indispensable de desarrollo”. Consultado el 16 de enero, 2024. <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/unidad-de-produccion-agropecuaria-elemento-indispensable-de-desarrollo?idiom=es>
- González, Humberto y Alejandro Macías. 2007. “Vulnerabilidad alimentaria y política agroalimentaria en México”. *Desacatos* 25: 47-78.
- Haro, Rebeca y Susana Marcelaño. 2019. “Enfoque para la evaluación de la vulnerabilidad alimentaria aplicado a los municipios de Nayarit, México”. *Estudios sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional* 53 (29).
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2009. “La seguridad alimentaria para el IICA”. Consultado el 15 de octubre, 2021. http://repiica.iica.int/otrosdocumentos/SeguridadAlimentarias_Quees_Esp.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2021a. “Monografías de población. Yucatán”. Consultado el 23 de marzo, 2021. <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/yuc/poblacion/default.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2021b. “Población por entidad federativa y grupo quinquenal de edad según sexo, serie de años censales de 1990 a 2020”. Consultado el 23 de marzo, 2021. https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Poblacion_Poblacion_01_e60cd8cf-927f-4b94-823e-972457a12d4b
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 2024. “Mapas”. Consultado el 24 de julio, 2024. <https://www.inegi.org.mx/app/mapas/>
- Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). 2019. “Encuesta nacional de salud y nutrición 2018. Presentación de resultados, México”. Consultado el 28 de septiembre, 2021. https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2018/doctos/informes/ensanut_2018_presentacion_resultados.pdf
- Levario, Alicia. 2018. “La seguridad alimentaria como guía de política pública en México. Evaluación cualitativa del caso de la Ciudad de México.” Tesis de doctorado. El Colegio de San Luis.

- McMichael, Philip. 2015. *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas/Red Internacional de Migración y Desarrollo/Miguel Ángel Porrúa.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2015. “Objetivos del Desarrollo Sostenible”. Consultado el 15 de julio, 2021. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 1996. “Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”. Consultado el 20 de septiembre, 2021. <https://www.fao.org/4/X8346S/x8346so2.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2019. “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo”. Consultado el 23 de enero, 2022. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/02d85961-3c26-4d3b-ad67-a60c879693aa/content>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2021. “Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional. América Latina y el Caribe”. Consultado el 23 de enero, 2022. <https://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/panorama/2021/es/#:~:text=La%20prevalencia%20de%20inseguridad%20alimentaria%20grave%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>
- Ortega, Ariadna. 2021. “Sembrando Vida, uno de los programas con menor desempeño del gobierno federal”. *Expansión política*, 4 de noviembre de 2021. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/11/04/sembrando-vida-el-programa-mal-calificado-del-gobierno-federal>
- Piñuela, Alirio, Álvaro Guerra y Edquin Pérez-Sánchez. 2013. *Guía para el establecimiento y manejo de viveros agroforestales*. México: Fundación Danac.
- Puga, Cristina. 2021. “Buena gobernanza y pandemia en Yucatán: un marco conceptual para el estudio de experiencias locales”. En *Gobernanza local en tiempos de covid-19. Experiencias de coordinación local para la toma de decisiones en Yucatán*, coordinado por Eliana Arancibia, 25-48. Mérida: ENES Unidad Mérida-UNAM.

- Salazar, Lucila y Miguel Ángel Magaña. 2016. "Aportación de la milpa y traspato a la autosuficiencia alimentaria en comunidades mayas de Yucatán". *Estudios sociales* 47 (24): 183-203.
- Secretaría de Bienestar. 2021. "Programa Sembrando Vida". Consultado el 22 de abril, 2022. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrandovida>
- Urquía, Nuria. 2014. "La seguridad alimentaria en México". *Salud pública de México* (56): 92-98.

Anexo I. Guía de entrevista semiestructurada

1. Disponibilidad
Económica
1.1 ¿En los últimos tres meses la mayor parte de la alimentación de la unidad productiva provino de su propia cosecha agrícola?
1.2 ¿La comunidad trueca sus productos agrícolas con otras comunidades?
Social
1.3 ¿Existe organización comunitaria para la producción, cosecha y distribución de los productos agrícolas?
1.4 ¿En los últimos tres meses la comunidad recibió ayuda alimentaria por parte del gobierno o de asociaciones civiles?
Infraestructura
1.5 ¿Existen espacios para el almacenamiento de los productos agrícolas?
1.6 ¿Existe transporte comunitario para apoyar la producción, cosecha y distribución de los productos agrícolas?
2. Acceso
Económica
2.1 ¿En la unidad productiva los ingresos que recibió el último mes le alcanzaron para adquirir los productos alimenticios en el mercado?
2.2 ¿Los productos que la comunidad consume provienen directamente del campo?
Social
2.3 ¿En los últimos tres meses los/las agricultores/as han recibido capacitación técnica?
2.4 ¿La comunidad recibe asistencia e información sobre nutrición y buena alimentación?
Infraestructura
2.5 ¿La unidad productiva posee tecnología que le permite mantener en conserva los alimentos?
2.6 ¿La unidad productiva posee medio de transporte particular para ir a comprar los alimentos al mercado más cercano?

3. Utilización
Económica
3.1 ¿La distribución de la producción agrícola entre los miembros de la comunidad es igualitaria?
3.2 ¿La distribución de los alimentos entre los miembros de la unidad productiva es igualitaria?
Social
3.3 ¿Existe atención médica y control de enfermedades en la localidad?
3.4 ¿Existe un trabajo de saneamiento ambiental comunitario?
Infraestructura
3.5 ¿La comunidad tiene agua potable?
3.6 ¿La comunidad tiene sistema para drenar las aguas sucias?
4. Estabilidad
Económica
4.1 ¿En los últimos tres meses las personas que regularmente trabajan en la unidad productiva continuaron trabajando?
4.2 ¿Durante los últimos tres meses se considera que ha habido un productivo ciclo agrícola?
Social
4.3 ¿Existe un plan local de protección civil en caso de desastre natural? (COVID)
4.4 ¿Existen redes de apoyo intercomunitario en caso de desastre natural? (COVID)
Infraestructura
4.5 ¿Existe sistema mecanizado para la distribución del agua en los plantíos?
4.6 ¿Existe un centro de refugio en caso de desastre natural?
Observaciones

Procesos de gobernanza para atender la vulnerabilidad social frente a la Covid-19: alianzas y estrategias en la Península de Yucatán, editado por la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad Mérida de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir en noviembre de 2024 en Gráfica Premier S.A. de C.V., Calle 5 de Febrero N° 2309, San Jerónimo Chicahualco, C.P. 52170, Metepec, Estado de México, México.

La composición tipográfica se hizo en The TheSerif 9.5/12; TheSans 8/14.
La edición en offset consta de 500 ejemplares en papel ahuesado de 90 grs.

LUIS ANTONIO BLANCO CEBADA - ALÍ MADAI BECERRIL CARMONA
ABRAHAN COLLÍ TUN - EDER ALEJANDRO CRUZ GAMA
MAYADELHI CRUZ - MARÍA DE LA LUZ DELGADO GÓMEZ - JULIÁN DZUL NAH
MÓNICA IVETTE FLORES CRUZ - ARANTZA FRANCO SALAZAR - FERNANDO GALLEGOS
MARÍA ELENA GIRALDO - ABRIL GONZÁLEZ-KU - ISAÍAS HAU URIBE
BERTHA HERNÁNDEZ AGUILAR - YASSIR RODRÍGUEZ - SARA SANZ REYES
RUBÉN TORRES MARTÍNEZ

Este libro documenta los resultados de una investigación colectiva orientada a ampliar la comprensión sobre los procesos de gobernanza local que surgieron para atender diversas problemáticas de vulnerabilidad social en el contexto de la pandemia por covid-19 en la Península de Yucatán.

Los estudios de caso reunidos en este volumen son portadores de información relevante para comprender cómo en una situación de emergencia se desarrollaron no solo formas tradicionales de coordinación entre actores sociales, sino también formas inéditas de asociación, las cuales han permitido emprender acciones colectivas para enfrentar la crisis a partir de distintos arreglos, acuerdos y dinámicas de interacción, en las cuales no necesariamente participa el Estado o los gobiernos.

El análisis de las expresiones de la gobernanza aquí presentado es una vía fértil para observar y comprender las capacidades que poseen los grupos vulnerables para movilizar capitales y recursos propios, así como articular alianzas y estrategias ante situaciones críticas. El conocimiento generado acerca de estas dinámicas permite identificar las condiciones que facilitan o inhiben su desarrollo, lo cual contribuye a plantear alternativas para la elaboración de una agenda de política pública orientada a fortalecer los capitales comunitarios y construir estructuras de oportunidades más igualitarias a nivel local.

Eliana Arancibia Gutiérrez es profesora titular de tiempo completo del Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales de la unam. Se desempeñó como responsable técnica del proyecto papiit clave IN307121, coordinando los trabajos académicos de la investigación colectiva cuyos resultados se documentan en este volumen. Actualmente coordina el Observatorio Regional de Gobernanza y Políticas Públicas de la unam en Yucatán.



UNAM MÉRIDA

ESCUELA
NACIONAL DE
ESTUDIOS
SUPERIORES
UNIDAD