

# CSDT

controle social e  
desenvolvimento territorial

control social y  
desarrollo territorial

EDIÇÃO  
ESPECIAL





## EQUIPE EDITORIAL

**Corpo Editorial**

Aírton Cardoso Cançado (UFT)  
 Fernando Guilherme Tenório (FGV)  
 Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

**Gerente de Revista**

Carlos Alberto Sarmento do Nascimento (PPGCTIA / UFRRJ)  
 Vinícius Henrique Brandão (UFRRJ)

**Editor de Produção**

Lamounier Erthal Villela (UFRRJ)

**Corpo Editorial**

Adriana Soares de Schueller (UFRRJ)  
 Ariádne Scalfoni Rigo (UFBA)  
 Carlos Rebelo (Universidade Lusófona do Porto)  
 Carlos Frederico Bom Kraemer (UFF)  
 Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ)  
 Kléver Efraín Naranjo Borja (Escuela Politecnica Nacional)  
 Guilherme Mendes Tenório (UFRRJ)  
 José Roberto Pereira (UFLA)  
 Karem Elizabeth Sanchez de Roldan (Universidad del Valle)  
 Márcio de Albuquerque Vianna (UFRRJ)  
 Pablo Monje-Reyes (Universidad de Chile)  
 Roberto da Costa Pimenta (FGV)  
 Rosana de Freitas Boullosa (UFBA)  
 Sérgio de Mattos Hilst (UFRJ)  
 Thais Soares Kronemberger (UFF)  
 Waldecy Rodrigues (UFT)

**Corpo editorial da 9ª Edição Especial – CSDT/RETE**

Betty Nogueira Rocha – UFRRJ  
 Carlos Douglas de Sousa Oliveira – UFRA  
 Javier Delgadillo Macías - UNAM

**Autor foto de capa:** Público da internet: Pinterest (download, novembro de 2020)

**Local:** Chichén Itzá - Iucatã – México. Sítio arqueológico maia do período pré-colombiano, eleito em 1988 como Patrimônio da Humanidade pela UNESCO, 2007.

**SUMÁRIO**

<b>MÉXICO. ECONOMÍA, CIUDADES Y PANDEMIA. LECTURAS DESDE LA GEOGRAFÍA</b>	<b>07</b>
(Javier Delgadillo Macías, Universidad Nacional Autónoma de México)	
<b>LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA POBREZA EN LAS ZONAS RURALES DE MÉXICO</b>	<b>26</b>
(María Angélica Quintero Peralta, Instituto Nacional de la Economía Social)	
<b>GOVERNANÇA TERRITORIAL E AÇÃO COLETIVA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ (RN)</b>	<b>49</b>
(Emanoel Márcio Nunes, UFRGS; Carla Camila Gomes Freitas, UERN)	
<b>REDIRECCIONAR EL ENFOQUE TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL: RECUPERAR LA CENTRALIDAD DE LA CUESTIÓN ALIMENTARIA</b>	<b>74</b>
(Cesar Adrián Ramírez Miranda, Universidad Autónoma Chapingo; Lilia Cruz Altamirano)	
<b>ESTRATEGIAS DE ABASTO DE ALIMENTOS DE LOS CAMPESINOS DE LA MIXTECA DE OAXACA EN MÉXICO (ANTES Y DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19)</b>	<b>92</b>
(Dr. Alfonso Pérez Sánchez, Universidad Autónoma Chapingo; Dra. Araceli Mariscal Méndez, CONACYT)	
<b>DE APORTES DEL ENFOQUE DE LA GEOGRAFÍA CULTURAL DEL PAISAJE PARA LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN MÉXICO EN LA ERA DEL COVID19</b>	<b>108</b>
(Luis Arturo Ávila Meléndez, Instituto Politécnico Nacional; Mario del Roble Pensado Leglise, Instituto Politécnico Nacional; Luís José Mendoza Magallón, Instituto Politécnico Nacional)	
<b>TRANSIÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS EM CONTEXTO DE CALAMIDADE PÚBLICA (2020): DISCUTINDO A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA E PROPONDO UM ROTEIRO DE EXECUÇÃO SETORIA</b>	<b>132</b>
(Mírian Lucia Pereira, Univasf; José Raimundo Cordeiro Neto, Univasf; Francisco Ricardo Duarte, Univasf)	
<b>LINDICADORES CULTURALES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA; MIRADAS Y SENTISABERES CAUCANOS. PROVOCACIONES PARA REPENSAR EL DESARROLLO EN TIEMPOS DE COVID-19</b>	<b>155</b>
(D. Argelia Torres Rivera, IAPE Universidad)	
<b>SOCIEDADES DE CONTROL Y AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO</b>	<b>182</b>
(Isaí González Valadez, Universidad Nacional Autónoma de México; Jimena Vianey Eleonor Lee Cortés, Universidad Nacional Autónoma de México)	

**NOMINATA DE AVALIADORES**

**REVISTA CONTROLE SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL CSDT (2527-1253)**

**JANEIRO DE 2018 A DEZEMBRO DE 2020**

<b>AVALIADOR</b>	<b>AFILIAÇÃO</b>
Adriana Soares de Schueller	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Betty Nogueira Rocha	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Carlos Frederico Bom Kraemer	Universidade Federal Fluminense - UFF
Aírtton Ailton Cançado	Universidade Federal de Tocantins - UFT
Carlos Alberto Sarmiento do Nascimento	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Carlos Douglas de Sousa Oliveira	Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA
Carlyle Tadeu Falcão de Oliveira	Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Cezar Augusto Miranda Guedes	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Cleiton Silva Ferreira Milagres	Universidade Federal de Tocantins - UFT
Daniel Neto Francisco	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Dina Lima Ramos	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Iranilde de Oliveira Silva	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Guilherme Fernando Tenório	Fundação Getúlio Vargas - FGV
Guilherme Mendes Tenório	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Javier Delgadillo Macías	Universidade Nacional Autónoma do México - UNAM
João Eduardo Branco de Melo	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
Joilson de Assis Cabral	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
José Roberto Pereira	Universidade Federal de Lavras - UFLA
Lamounier Erthal Villela	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Lia Maria Teixeira	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Lucimar Ferraz Macedo	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Márcio de Albuquerque Vianna	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Miguel Pacífico Filho	Universidade Federal de Tocantins - UFT
Nélson Russo de Moraes	Universidade do Estado de São Paulo - UNESP
Roberto da Costa Pimenta	Fundação Getúlio Vargas - FGV
Ryiuzo Ikeda Junior	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
Sérgio de Mattos Hilst	Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Thais Soares Kronemberger	Universidade Federal Fluminense - UFF
Vanessa de Almeida Guimarães	Universidade Federal Fluminense - UFF
Waldecy Rodrigues	Universidade Federal de Tocantins - UFT

Agradecemos pela contribuição de maneira voluntária, realizada ao longo dos últimos três anos em prol do desenvolvimento científico, tecnológico e de extensão nas áreas de gestão e controle social, desenvolvimento territorial, economia solidária, desenvolvimento sustentável, igualdade participativa, cidadania e áreas afins.

Atenciosamente,  
Equipe Editorial Revista CSDT



## **DOSSIÊ TEMÁTICO “DIRECIONALIDADES EMERGENTES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL FRENTE AOS IMPACTOS DA PANDEMIA NA AMÉRICA LATINA”,**

Este número da Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial (CSDT) é um convite dos seus editores à Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial – RETE (Brasil) para elaboração do dossiê temático Direcionalidades emergentes das políticas de desenvolvimento territorial frente aos impactos da pandemia na América Latina e resultou na ampliação dessa parceria com a participação da Red en Gestión Territorial del Desarrollo (México) no intuito de promover o necessário debate reflexivo sobre os impactos da pandemia Covid-19 nos territórios latino-americanos.

As orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre as medidas sanitárias e sociais para contenção do contágio, fechamento das fronteiras em diversos países, necessário distanciamento social e essencial investimento público no controle epidemiológico da pandemia evidenciou as fragilidades e aprofundou as desigualdades regionais com impactos diversos em seus territórios, independentemente do grau de desenvolvimento dos países. Dados recentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) destacam a América Latina como a região mais afetada economicamente com perda de 47 milhões de postos de trabalho, expondo suas populações a situações diversas de vulnerabilidades.

Ao mesmo tempo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) destaca um retrocesso em âmbito global do Índice de Desenvolvimento Humano com prognóstico de que 40 a 60 milhões de pessoas devam entrar ou voltar a viver na extrema pobreza, enquanto dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) preveem 265 milhões de pessoas passando fome no mundo, só em 2020, devido a insegurança alimentar.

Embora estes cenários revelem um conjunto de consequências derivadas de processos ainda em curso, este dossiê instigou pesquisadores a avançar em suas reflexões interdisciplinares sobre os efeitos sociais, econômicos e ambientais da Covid-19, bem como sobre os mecanismos

de resistências nos territórios da América Latina durante esse momento de pandemia.

Além do caráter científico e do ineditismo, o ponto de partida para a seleção dos trabalhos foi a abordagem interdisciplinar sobre os distintos processos e efeitos da territorialização da pandemia covid-19 na América Latina. Nesta direção, os artigos desse dossiê direcionam o olhar para problemas socioterritoriais específicos em escalas diversas (locais, regionais, sub-regionais, nacionais, rurais, urbanas, bairros, comunidades), dentre outros recortes territoriais, inclusive territorialidades, que poderão não ter vínculo com o espaço. Alguns trabalhos dialogam com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, sobretudo com os objetivos que tratam da erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura (ODS 1 e 2), vida saudável e redução das desigualdades (ODS 10), padrões sustentáveis de produção e de consumo (ODS 12), cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11). Em termos transversais, por focar em reflexões sobre os efeitos e estratégias de superação dos impactos de uma crise sanitária, é possível também que os trabalhos aqui organizados dialoguem com os ODS 15 e 16 que versam sobre a proteção da vida e da justiça social.

O primeiro artigo México. Economia, cidades e pandemia. Leituras da geografia apresenta um olhar desde uma perspectiva geográfica sobre os efeitos da pandemia Covid-19 no México cuja incidência se dá em diferentes escalas e revela efeitos perversos das dimensões espaciais das desigualdades: sua incidência é mais elevada em alguns lugares, enquanto em outros parecem estar mais protegidos.

A pandemia de Covid-19 e a pobreza nas zonas rurais do México trazem simulações baseadas na população pobre, oficialmente registrada em zonas rurais do México, com o objetivo de verificar o impacto da pobreza nesses espaços. Nessa perspectiva, faz um alerta sobre a possibilidade de haver mais de um milhão de pessoas pobres nessas áreas em 2020 em decorrência pandemia com impactos significativos no nível de renda e nas condições de segurança alimentar dessa população.

A partir de um estudo de caso no nordeste brasileiro, o terceiro artigo Governança Territorial e Ação Coletiva para o Desenvolvimento Rural do Território Açú-Mossoró (RN) destaca a importância da gestão social e governança territorial para consolidar estratégias de mitigação dos impactos

da pandemia, sobretudo, no que se refere à capacidade de ações coletivas dos segmentos da agricultura familiar frente aos desafios relacionados à produção, abastecimento e comercialização de alimentos num contexto de crise.

Já no contexto mexicano Redirecionar o enfoque territorial para o desenvolvimento rural: recuperar a centralidade da questão alimentar buscou evidenciar, a partir de um estudo de caso em Istmo de Tehuantepec, em Oaxaca, a necessidade de promover processos de gestão territorial de base comunitária para o desenvolvimento regional a partir da perspectiva da soberania alimentar. Para tanto, é recapitulado o significado social e ambiental da crise de Covid-19 nos espaços rurais latino-americanos, anteriormente enfraquecidos por dinâmicas extrativistas e processos de desagrarização.

Também sob o enfoque da segurança e soberania alimentar, o artigo Estratégias de abastecimento de alimentos de agricultores na Mixteca de Oaxaca, no México, antes e durante a pandemia de Covid-19 faz uma análise das estratégias de abastecimento alimentar das famílias camponesas da Mixteca de Oaxaca, antes e durante a pandemia de Covid-19, realçando as distintas adaptações ocorridas desde o perfil do consumo até a adoção de cadeias curtas de comercialização de alimentos como forma de dinamização das economias locais.

As contribuições da geografia cultural da paisagem a partir de três casos de política territorial no México são analisados em Aportes do enfoque da geografia cultural da paisagem para as políticas de desenvolvimento territorial no México na era da Covid-19. Utilizando como recurso metodológico a análise comparativa com casos europeus selecionados, este artigo tem como foco destacar os contributos da geografia cultural para práticas de governança comprometidas com processos de desenvolvimento territorial sustentável.

Ao discorrer sobre a experiência brasileira âmbito da administração pública, Transições de Governos Municipais em contexto de calamidade pública (2020) destaca a conjuntura que caracteriza o ano eleitoral de 2020 no Brasil e reflete sobre os desafios das municipalidades frente a pandemia de Covid-19. Ao propor um roteiro para o processo de transição governamental na área de educação, argumenta sobre a sua aplicabilidade em outras áreas de gestão pública.

O último artigo dessa edição intitulado Indicadores culturales de Soberanía Alimentaria; miradas y sentisaberes caucanos. Trata justamente sobre os impactos do atual cenário internacional da Covid-19,

e como tal questão está e poderá estar presente enquanto impacto no que tange a soberania alimentar, situação que fere principalmente a sobrevivência dos mais pobres.

O dossiê finaliza com o ensaio teórico Sociedades de Controle e Agenciamento do Desenvolvimento. Tomando por referência o debate conceitual elaborado por Gilles Deleuze e Michel Foucault, este ensaio apresenta uma interpretação sobre o funcionamento das sociedades contemporâneas na condução de processos de desenvolvimento a partir de agências públicas e privadas a fim de revelar como a pandemia expõe a vertiginosa aceleração das comunicações cibernéticas.

Uma boa leitura!

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Betty Nogueira Rocha

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial – RETE

Prof. Dr. Carlos Douglas de Sousa Oliveira

Universidade Federal Rural da Amazônia - UFRA

Rede Brasileira de Pesquisa e Gestão em Desenvolvimento Territorial – RETE

Prof. Dr. Javier Delgadillo Macías

Universidade Nacional Autónoma do México - UNAM

Red en Gestión Territorial del Desarrollo (México)

Atenção:

Todo conteúdo publicado nos capítulos, como: textos, dados, fotos, gráficos, tabelas, opiniões, análise e ortografia são de total responsabilidade de seus autores.





## **MÉXICO. ECONOMÍA, CIUDADES Y PANDEMIA. LECTURAS DESDE LA GEOGRAFÍA<sup>1</sup>**

Javier Delgadillo Macías<sup>2</sup>

1- El presente texto se elaboró en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la Universidad Nacional Autónoma de México: PAPIIT - IN304219 “Gestión Institucional para el Desarrollo Territorial. El Agenciamiento de desarrollo como instrumento de planeación territorial en los procesos de desarrollo de la región Norte de México”.

2- Investigador Titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro fundador de la Red de Gestión Territorial del Desarrollo Rural de México. (Red-GTD). Correo electrónico: javierdelma@gmail.com

Existe uma relação estreita entre a pandemia e a urbanização. O coronavírus expôs as vulnerabilidades sociais, econômicas e de infraestruturas das pessoas que vivem e fazem a sua vida quotidiana nas cidades e comunidades rurais. Um olhar na perspectiva geográfica ajuda-nos a reconhecer que os efeitos ocorrem em diferentes escalas e que a desigualdade tem claras dimensões espaciais: a incidência é muito elevada em alguns lugares, enquanto outros parecem estar mais protegidos. No caso das cidades, a elevada densidade populacional, o contacto próximo entre as pessoas, os elevados níveis de mobilidade e os meios de transporte partilhados, entre outras características, tendem a fazer deles o foco dos surtos e da reprodução da doença. No entanto, os problemas críticos de desigualdade e assimetrias entre as formas de assimilar as nossas relações com os espaços vivos já estavam presentes antes desta crise. Portanto, é imperativo aceitar que não se trata simplesmente de recuperar o tipo anterior de crescimento económico, responsável por incorporar muitos dos componentes que explicam as origens destas pandemias, ao contrário, esta crise deve ser aproveitada para iniciar um processo de mudança substancial que visa modificar um modelo que gera crescimento com desigualdade, para outro que se concentra no desenvolvimento das pessoas e comunidades.

**Palavras-chave:** Cidades e pandemias, geografia e densidades, distâncias e proximidades, exclusão social.

There is a close relationship between pandemic and urbanization. The coronavirus has exposed the social, economic and infrastructure vulnerabilities of people living and doing their daily lives in cities and rural communities. A look at the geography helps us to recognize that the affectations take place at different scales and that the inequality has clear spatial dimensions: very pronounced incidence in some places, while others seem to be more protected. In the case of cities, high population density, close contact between people, high levels of mobility and shared means of transport, among other characteristics, tend to make them the focus of outbreaks and reproduction of the disease. However, the critical problems of inequality and asymmetries between the modes of assimilating our relationships with the lived spaces were already present before this crisis. Therefore, it is imperative to accept that it is not simply a matter of recovering the previous type of economic growth, which incorporates many of the components that explain the origins of these pandemics, but that we must take advantage of this crisis to initiate a process of substantive change that aims to modify a model that generates growth with inequality, for another model focused on the development of people and communities.

**Keywords:** Cities and pandemics, geography and densities, distances and proximities, social exclusion.

Hay una relación estrecha entre pandemia y urbanización. El coronavirus ha puesto en evidencia las vulnerabilidades sociales, económicas y de infraestructuras de los pobladores que residen y realizan su vida cotidiana en las ciudades y en las comunidades rurales. Una mirada desde la geografía nos ayuda a reconocer que las afectaciones tienen lugar a diferentes escalas y que la desigualdad tiene claras dimensiones espaciales: incidencia muy acusada en algunos lugares, en tanto otros parecen quedar más protegidos. En el caso de las ciudades, la alta densidad de población, el contacto cercano entre las personas, el elevado nivel de movilidad y los medios de transporte compartidos, entre otras características, tienden a convertirlas en los focos de brotes y reproducción de la enfermedad. Sin embargo, los problemas críticos de desigualdad y las asimetrías entre los modos de asimilar nuestras relaciones con los espacios vividos ya estaban presentes antes de esta crisis. Por ello, resulta imperativo aceptar que no se trata simplemente de recuperar el tipo de crecimiento económico anterior, el cual incorpora muchos de los componentes que explican los orígenes de estas pandemias, sino que se debe aprovechar esta crisis para iniciar un proceso de cambio sustantivo que se proponga modificar un modelo que genera crecimiento con desigualdad, por otro centrado en el desarrollo de las personas y las comunidades.

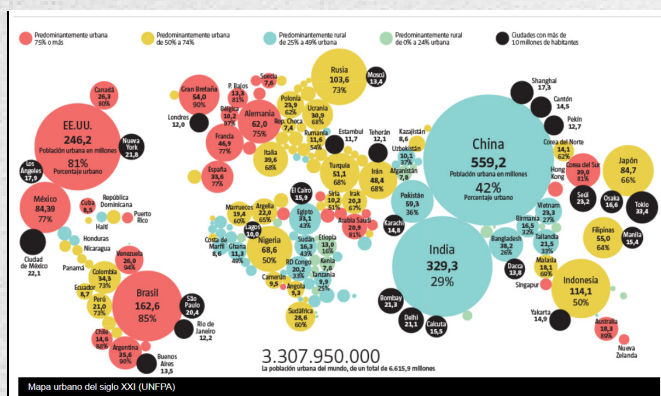
**Palabras clave:** Ciudades y pandemia, geografía y densidades, distancias y proximidades, exclusión social.



## INTRODUCCIÓN

La crisis derivada de la enfermedad COVID-19 muestra la insostenibilidad de un modelo de desarrollo que basa su permanencia en la profundización de las desigualdades, la extensión de la precariedad social, la destrucción ambiental y el insostenible estilo de vida urbano. Las economías urbanas representan el 80% del Producto Interno Bruto mundial (Banco Mundial, 2020); el 55% de la población está concentrada en las urbes con índices de densidad muy altos, lo que no hace extraño que las ciudades del mundo concentren el 90% de los casos de Covid-19 (PNUMA, 2020)1.

Mapa 1. El mundo crece en las ciudades.



Fuente: Periódico La Vanguardia, consultado el 13/10/2020. <https://www.lavanguardia.com/economia/20170506/422335535562/el-mundo-crece-en-las-ciudades.html>

1 Las grandes ciudades mundiales han reforzado su función como centros de poder, actividad, gestión e interconexión del sistema global. También son espacios de máxima complejidad, que concentran lo mejor y lo peor de nuestras sociedades, lo que las convierte en exponente de múltiples formas de desigualdad. A diferencia de otras epidemias recientes, que mostraron unas pautas de localización muy distintas, la situación actual les añade un nuevo protagonismo al concentrarse en ellas los mayores impactos de la enfermedad (MÉNDEZ, 2020, p. 49).

La transmisión de las epidemias constituye un proceso complejo en el espacio y en el tiempo, que tiene lugar a diferentes escalas. En tal sentido, “una sinergia de interacciones contribuye de forma conjunta a la aparición de la epidemia y al paso de una etapa de concentración a otra de dispersión” (ELIOTY DAUDÉ, 2006, p. 47). Esa complejidad ha aumentado con la globalización, que facilita la propagación de las enfermedades de origen vírico a través de las múltiples redes de comunicación que sirven de vehículo a una movilidad humana creciente y aceleran los procesos, por lo que resulta cada vez más difícil desarrollar estrategias efectivas de contención (MÉNDEZ, 2020, p. 39).

Hay una relación estrecha entre pandemia y urbanización. El coronavirus ha puesto en evidencia las vulnerabilidades sociales, económicas y de infraestructuras de los pobladores que residen y realizan su vida cotidiana en las ciudades. Ante ello, se señala que el ritmo y la magnitud de la urbanización (sobre los que se implanta la crisis sanitaria) plantea desafíos para satisfacer la creciente demanda de viviendas asequibles, de sistemas de transporte bien conectados y de otros tipos de infraestructuras y servicios básicos, así como de empleo, en particular para los casi 1000 millones de pobres que viven en asentamientos urbanos informales para estar cerca de las oportunidades. Todo ello con la carga que representan ya los efectos directos e indirectos derivados de dicha crisis.

## La pandemia, una crisis multidimensional

La pandemia está afectando no solo a la salud pública, sino también a la economía, a los centros urbanos y rurales y al tejido social. Está poniendo a prueba a lugares de todo el mundo y son las ciudades el frente principal

de la lucha contra esta calamidad global. Además, el nuevo coronavirus evidencia hasta qué punto se han planificado y gestionado correctamente las ciudades y el impacto que estas acciones tiene en la forma en que cada una de ellas es capaz de funcionar en tiempos de crisis.

La magnitud de la afectación en la salud es de dimensiones planetarias. El Cuadro 1 resume la evolución que desde enero del año 2020 ha tenido y el número de afectaciones en cuanto a casos de contagio registrados y de muertes acumuladas al mes de septiembre.

**Cuadro 1.** Evolución de la COVID-19 en el mundo. Enero-septiembre 2020.

FECHA	CONTAGIOS	AUMENTO	FALLECIDOS	AUMENTO
31-ene	9.826	-	213	-
15-feb	50.581	40.754	1.526	1.313
29-feb	85.403	34.823	2.924	1.391
15-mar	153.517	68.114	5.735	2.811
31-mar	750.891	597.373	36.405	30.671
15-abr	1.914.916	1.164.026	123.011	86.605
30-abr	3.090.445	1.175.529	217.769	94.759
15-may	4.338.658	1.248.213	297.119	79.351
31-may	5.934.936	1.596.278	367.166	70.047
15-jun	7.823.289	1.888.353	431.541	64.375
30-jun	10.185.374	2.362.085	503.862	72.321
15-jul	13.150.645	2.965.271	574.464	70.602
31-jul	17.106.007	3.955.362	668.911	94.446
15-ago	21.026.758	3.920.751	755.786	86.876
31-ago	25.118.689	4.091.931	844.312	88.526
20-sep	30.675.675	5.556.986	954.417	110.105
24-nov	58.900.547	28.224.872	1.393.305	438.888

Fuentes: OMS: Coronavirus disease (COVID-19). Situation Report, y MÉNDEZ, R.: Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: apuntes geográficos. Editorial REVIVES, Madrid, 2020.

Al balance actual que se tiene de estas afectaciones hay que agregar las expectativas poco alentadoras para el corto plazo que emanan de las opiniones de los expertos en salud, quienes nos alertan en el sentido de prepararnos para un cambio profundo en los estilos y prácticas sociales de vida cotidiana, toda vez que “el virus llegó para quedarse”. Y, al menos, al año 2022 seguirán los incrementos críticos de casos afectados y consecuentes

defunciones.

Pero la pandemia genera secuelas también en otros ámbitos de la vida y las actividades de la población y de sus lugares de residencia y prácticas laborales. Organismos internacionales se vienen expresando al respecto. En términos económicos y sociales, se señala que esta crisis sanitaria motiva también una recesión económica aún incalculable, por ejemplo, a nivel global la CEPAL pronostica un impacto negativo del COVID-19 en el crecimiento económico mundial, y, por lo tanto, el recrudecimiento de la caída del comercio internacional con efectos al año 2021 (véase el Cuadro 2). En el mismo sentido la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) registra una caída global de -14% en las transacciones comerciales de bienes entre el trimestre último del 2019 y los dos primeros trimestres del 2020 (Gráfico 1), y si bien augura en sus pronósticos una recuperación importante en el tercer trimestre de este año, también alerta sobre la incertidumbre que genera la recuperación mundial y su impacto en el sector comercial global (UNCTAD, october 2020, Global Trade Update).



**Cuadro 2.** Volumen del comercio global de bienes y PIB real 2018-2021. (Variación anual en porcentajes). CEPAL, septiembre de 2020.

	Histórico		Escenario optimista		Escenario pesimista	
	2018	2019	2020	2021	2020	2021
Volumen del comercio global de bienes <sup>a</sup>	2,9	-0,1	-12,9	21,3	-31,9	24,0
Exportaciones						
América del Norte	3,8	1,0	-17,1	23,7	-40,9	19,3
América del Sur y Centroamérica	0,1	-2,2	-12,9	18,6	-31,3	14,3
Europa	2,0	0,1	-12,2	20,5	-32,8	22,7
Asia	3,7	0,9	-13,5	24,9	-36,2	36,1
Otras regiones <sup>b</sup>	0,7	-2,9	-8,0	8,6	-8,0	9,3
Importaciones						
América del Norte	5,2	-0,4	-14,5	27,3	-33,8	29,5
América del Sur y Centroamérica	5,3	-2,1	-22,2	23,2	-43,8	19,5
Europa	1,5	0,5	-10,3	19,9	-28,9	24,5
Asia	4,9	-0,6	-11,8	23,1	-31,5	25,1
Otras regiones <sup>b</sup>	0,3	1,5	-10,0	13,6	-22,6	18,0
PIB real GDP al tipo de cambio de mercado	2,9	2,3	-2,5	7,4	-8,8	5,9
América del Norte	2,8	2,2	-3,3	7,2	-9,0	5,1
América del Sur y Centroamérica	0,6	0,1	-4,3	6,5	-11,0	4,8
Europa	2,1	1,3	-3,5	6,6	-10,8	5,4
Asia	4,2	3,9	-0,7	8,7	-7,1	7,4
Otras regiones <sup>b</sup>	2,1	1,7	-1,5	6,0	-6,7	5,2

Fuente: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC), citado por CEPAL en: Aprender de la historia, atender la emergencia, repensar el futuro. México, Centroamérica y el Caribe frente a la pandemia: diagnóstico y perspectivas. Ciudad de México, septiembre 2020.

Nota: Datos para 2020 y 2021 son proyecciones.

a Promedio de exportaciones e importaciones;

b Otras regiones.

**Gráfico 1.** Evolución del comercio mundial 2017-2020.



Fuente: UNCTAD, October 2020. Global Trade Update. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d4_en.pdf)

Notas: Cálculos de la UNCTAD basados en estadísticas nacionales.

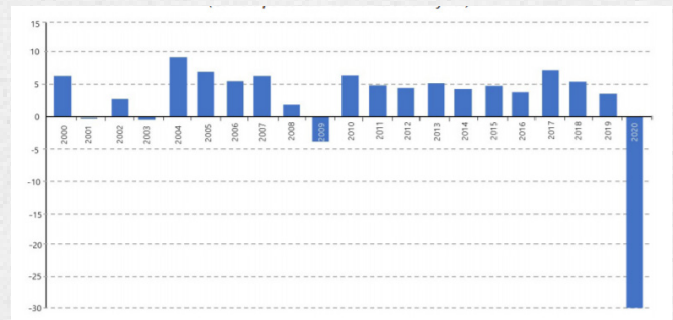
El crecimiento trimestral es la tasa de crecimiento trimestral de los valores ajustados estacionalmente. El crecimiento anual es la

tasa de crecimiento promedio de los últimos 4 trimestres.

Las cifras del tercer trimestre de 2020 son preliminares. El cuarto trimestre de 2020 es un pronóstico.

Otro ejemplo tiene que ver con la economía del turismo. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Mundial del Turismo (OMT), este organismo pronostica que la contracción de la industria del turismo en 2020 será de entre un 20% o un 30% (véase el Gráfico 2), lo que augura un impacto negativo en el PIB entre el 0,8% y 0,3%

**Gráfico 2.** Estimaciones de la evolución del turismo para 2020. (Cambio porcentual del número de viajeros).



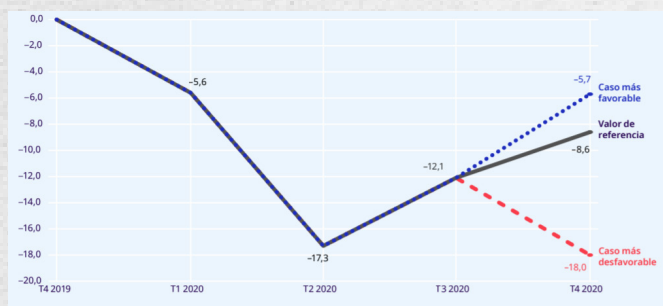
Fuente: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT), citado por CEPAL en: Aprender de la historia, atender la emergencia, repensar el futuro. México, Centroamérica y el Caribe frente a la pandemia: diagnóstico y perspectivas. Ciudad de México, septiembre 2020.

**RESPECTO DEL EMPLEO Y EL MERCADO LABORAL, LA OIT DOCUMENTA LO SIGUIENTE:**

Al inicio del último trimestre del 2020, las medidas implementadas por muchos países para el cierre de lugares de trabajo han pasado a ser más laxas, sin embargo,

el alcance de sus efectos sigue siendo muy amplio. A escala internacional, el 94 por ciento de los trabajadores residen en países en los que se aplica algún tipo de medida de cierre de lugares de trabajo. Esa proporción registró un valor máximo del 97 por ciento el 25 de abril de 2020, disminuyó paulatinamente hasta mediados de julio, y comenzó a repuntar levemente desde entonces. El cierre de todos los lugares de trabajo, excepto el de los trabajadores esenciales sigue afectando a una amplia parte de la fuerza de trabajo en todo el mundo. Al 26 de agosto, casi una tercera parte de los trabajadores de todo el mundo (el 32 por ciento) residían en países que aplicaban esa medida tan restrictiva (OIT, 2020, p. 3).

**Gráfico 3.** Pérdida de horas de trabajo estimada para los tres primeros trimestres del 2020 y previsiones para el cuarto trimestre, escala mundial (porcentaje).



Fuente: OIT. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo, 23 de septiembre de 2020.

Los efectos tienen consecuencias también en la movilidad social de las personas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó una serie de estimaciones del cambio en la distribución de las clases sociales en los países de América Latina y el Caribe, tomando como punto de partida la evidencia generalizada de la reducción drástica de

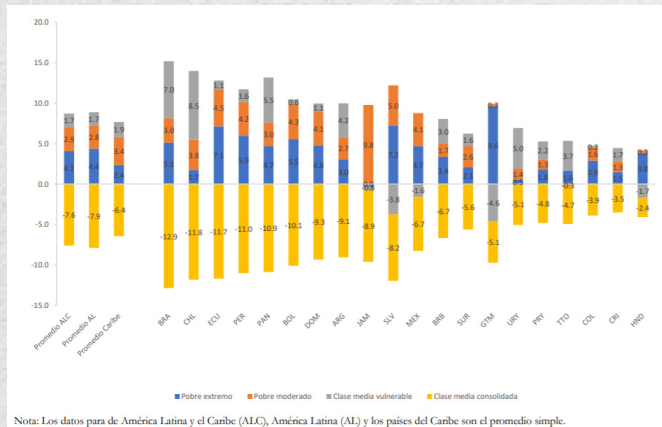
la actividad económica a nivel global y en específico para América Latina. En su estudio argumenta que "...a medida que se desarrolla la emergencia, se hace evidente que algunos tipos de trabajos perdidos no podrán recuperarse, mientras que probablemente surgirán nuevas necesidades de habilidades en distintos sectores, que no necesariamente están disponibles" (BID, 2020, p. 4). En particular este organismo exalta su preocupación sobre las condiciones de los jóvenes, las mujeres<sup>2</sup>, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los migrantes, poblaciones que tienden a ser más vulnerables a impactos adversos ya que incluso previo al Covid mostraban menores tasas de participación laboral y mayor informalidad (ídem).

En el gráfico 4, se presentan los cambios en la distribución de los cuatro estratos en que dividen a las clases sociales dentro de los países de la región, asumiendo una disminución en los ingresos laborales y no laborales de las familias.

<sup>2</sup> Las mujeres están altamente concentradas en ocupaciones y sectores más afectados por la crisis (hostelería, alimentación y comercio minorista, entre otros) (Banco Mundial, 2020). Muchas mujeres trabajan en el sector salud como médicas y enfermeras (CRUZ AGUAYO et al, 2019) y su salud está en mayor riesgo. Además, dedican tres veces más tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (OIT, 2020).



**Gráfico 4.** Cambios en puntos porcentuales en la distribución de las clases sociales en países de América Latina y el Caribe (Escenario C).



Fuente: BID (2020). Implicaciones sociales del COVID-19. Estimaciones alternativas para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, octubre del 2020. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Implicaciones-sociales-del-Covid-19-Estimaciones-y-alternativas-para-America-Latina-y-El-Caribe.pdf>

El BID sugiere en su estudio que para el conjunto de ALC en promedio, el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza extrema se incrementaría de 12.1 a 16.2 por ciento, mientras que la pobreza moderada aumentaría de 11.7 a 14.6 en promedio. Para la clase media vulnerable, los resultados expresan un aumento de 1.8 por ciento de personas pobres (p.p.) para ALC, y una reducción de 7.6 p.p. en la clase media consolidada. En el caso de los cambios en la pobreza moderada y la clase media vulnerable, se combina una “entrada” de grupos poblacionales que caen a dicha posición, con la salida de otros que se integran a la categoría inferior correspondiente. Para

los países del Caribe los resultados señalan que la población pobre (extrema y moderada) se incrementaría de 22.6 a 28.4 por ciento, y la clase media consolidada se reduciría en promedio en 6.5 p.p. (BID, 2020, p. 10).

Estos ejemplos ponen en contexto el fenómeno de crisis global que la pandemia viene generando y alertan sobre la necesidad de atender en lo inmediato sus consecuencias en diversos ámbitos planetarios, sin embargo, no sólo debemos ser reactivos en el corto plazo, también sobre sus consecuencias a más largo plazo bajo la hipótesis de que se avecinan reacomodos obligados de las relaciones económicas globales, en el diseño de políticas públicas, en la organización y dinámicas de las ciudades y en los estilos de vida cotidianos. No cabe duda de que debemos reconocer en lo urgente la prioridad reactiva, pero no necesariamente lo urgente es lo más importante, considero que más que una nueva normalidad lo que se demandará es construir una nueva realidad con base en una mentalidad distinta. Recuperarse económicamente es vital, pero también lo son la manera, la oportunidad y la intensidad con la que se haga.

Por ello, resulta imperativo aceptar que no se trata simplemente de recuperar el tipo de crecimiento económico anterior, el cual incorpora muchos de los componentes que explican los orígenes de estas pandemias, sino que se debe aprovechar esta crisis para iniciar un proceso de cambio sustantivo que se proponga modificar un modelo que genera crecimiento con desigualdad, por otro centrado en el desarrollo de las personas. Lograrlo requiere respuestas creativas y oportunas en las que las personas que dependen de los mercados informales, los micro y pequeños empresarios, las mujeres en situación de

empleo precario, los grupos históricamente excluidos, como los pueblos indígenas, deben estar al centro de la respuesta a través de políticas emergentes y reactivas.

### **VULNERABILIDAD TERRITORIAL Y DESIGUAL AFECTACIÓN DE LA PANDEMIA**

La crudeza de la pandemia pone en evidencia algo que ya se sabía: la mayoría de las zonas urbanas del planeta son vulnerables. La crisis sanitaria ha revelado las profundas desigualdades en la calidad de vida de los ciudadanos y de cómo las ciudades sirven a sus residentes: 24% de la población urbana mundial vive en barrios marginales y en condiciones de hacinamiento, sin acceso a servicios básicos, transporte, hospitales o espacios públicos, y esta población ya de por sí vulnerable es la que más ha sufrido los efectos de la pandemia (ONU, 2020).

Una mirada desde la geografía nos ayuda a reconocer que las afectaciones tienen lugar a diferentes escalas y que la desigualdad tiene claras dimensiones espaciales: incidencia muy acusada en algunos lugares, en tanto otros parecen quedar más protegidos. En el caso de las ciudades, la alta densidad de población, el contacto cercano entre las personas, el elevado nivel de movilidad y los medios de transporte compartidos, entre otras características, tienden a convertirlas en los focos de brotes y reproducción de la enfermedad.

En este sentido distancia geográfica entre factores productivos, de vivienda, de infraestructura y su correlación con la densidad poblacional en espacios concretos, son factores clave para entender las dinámicas de propagación del virus. Véase al respecto como “en las fases de difusión los espacios

metropolitanos han sido protagonistas y es también en ellos donde la desigual capacidad de respuesta de su población ha generado una vulnerabilidad muy desigual”; por lo contrario, “los territorios mal conectados y de baja interacción, han encontrado en esos habituales déficits un medio de protección frente a un contagio que en ellos fue más tardío y menor, con el efecto insularidad como manifestación más destacada” (MÉNDEZ, 2020, p. 47).

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) define a esta como una crisis no convencional, que tiene afectaciones sobre el tamaño de las economías, de las ciudades, y de manera diferenciada en las personas, con impactos distributivos que interactúan con la heterogeneidad preexistente (en las condiciones de trabajo, acceso a servicios públicos y muchos otros aspectos). Es una crisis caracterizada por una disminución abrupta de las actividades económicas, similar a la resultante de un desastre de índole natural la cual, no obstante, se distingue en cuatro aspectos principales: i) las afectaciones no están delimitadas geográficamente, sino que se extienden a la mayoría de las economías del mundo; ii) la duración del fenómeno es incierta y, en consecuencia, los costos sociales y económicos asociados son igualmente inciertos; iii) la potencial pérdida de capital humano, con efectos a largo plazo; y iv) no se observa destrucción del capital físico, a diferencia de lo que sucede en caso de desastre natural (PNUD, 2020).

Por ello, y coincidiendo con estas ideas del PNUD, señalaría que un enfoque de vulnerabilidad territorial permite diferenciar la especificidad de los factores locales como factores de riesgo que requieren acciones de prevención. al respecto se



considera vulnerable a aquel territorio con alta probabilidad de verse afectado negativamente por una determinada amenaza externa que puede ser de naturaleza diversa, desde una catástrofe natural a una crisis económica, un conflicto bélico o una epidemia<sup>3</sup>. De una parte, una elevada exposición al riesgo de contagio, que va más allá de la capacidad de autoprotección de los sujetos afectados, lo que aumenta la sensación de inseguridad. De otra, una elevada sensibilidad o susceptibilidad, ya sea por sus características demográficas (densidad, envejecimiento, etc.) y sociales (ingresos, empleos, etc.), o por su escasa capacidad de respuesta al no contar con los recursos suficientes ni con apoyos externos acordes con la amenaza (MÉNDEZ et. al., 2015; FERRÃO, 2020).

En este sentido, la forma en que los gobiernos deben atender desde su ámbito de responsabilidad a los grupos sociales y a los sectores afectados debe reconocer en primer lugar la desigualdad preexistente y exacerbada por la pandemia, y en segundo lugar operar políticas públicas y estrategias diferenciadas en función de criterios de vulnerabilidad y de prioridades en lo inmediato, el corto y el mediano plazo.

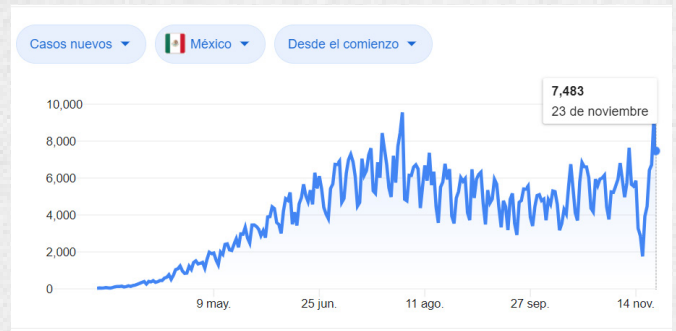
### EFFECTOS ECONÓMICOS EN MÉXICO

En México, las afectaciones en la salud de la pandemia se encuentran en un proceso de descenso respecto a los niveles más altos que se registraron los meses de

<sup>3</sup> El concepto de vulnerabilidad se entiende como relativo, pues todos los territorios pueden ser vulnerables en un determinado momento, pero con una intensidad y duración mayor en unos casos que en otros, que puede explicarse acudiendo a dos tipos de factores complementarios, lo que permite hablar de una vulnerabilidad construida (MÉNDEZ, 2020, p. 117).

julio y agosto. La contabilidad oficial sobre personas afectadas y número de muertes al 25 de noviembre son los siguientes: los casos confirmados acumulados registran 1 millón 70 mil personas y las muertes alcanzan la cifra de 103 mil.

**Gráfico 5.** Evolución diaria COVID-19 en México.



Fuente: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). Coronavirus disease (COVID-19). Situation Report. octubre, 2020. <https://covid19.who.int/>

De manera contraria, los daños económicos y sociales aumentan, lo que requiere asegurar acciones de política complementarias a lo hasta ahora implementado. Al momento se ha mantenido una política económica y social que fue diseñada para otras circunstancias y prioridades. El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) señalan lo siguiente:

Los datos a la mano han confirmado que la actividad económica, los niveles de empleo y el ingreso de la mayoría de la población se deterioraron abruptamente entre abril y mayo y los empleos que se han empezado a recuperar en junio han sido fundamentalmente informales. Ya en abril, 12.5 millones de personas quedaron desocupadas y perdieron sus ingresos; entre 10 millones (CONEVAL)

y 16 millones de personas cayeron en una situación en la que sus ingresos totales no alcanzan para cubrir el costo de la canasta alimentaria básica, y el PIB registró en el segundo trimestre una caída de 18.9% frente al mismo trimestre de 2019, la mayor desde que se tiene registro” (PUED-UNAM, 2020, p. 1).

A partir de una valoración multidimensional de la crisis sanitaria, se presentan desafíos que las instituciones y la sociedad mexicanas deberán enfrentar bajo criterios diferenciados. El PNUD (2020) resalta el tipo de afectaciones en tres dimensiones: i) por población, los efectos de la COVID-19 serán más profundos para los grupos de poblaciones y comunidades que actualmente se encuentran en situación de vulnerabilidad; ii) por ubicación geográfica, se espera que las afectaciones sean mayores para las ciudades (como las áreas metropolitanas distribuidas por todo el país) que experimentarán efectos más profundos de la pandemia y de las medidas asumidas para su contención, por la elevada densidad poblacional, y alta vulnerabilidad por la precariedad social; iii) por sector económico, en el corto plazo se espera que las mayores afectaciones sean para el sector de servicios, no obstante, es probable que, durante la etapa de recuperación, el sector manufacturero se vea particularmente afectado por las interrupciones en las cadenas de suministro, que les impidan operar, incluso una vez levantadas las medidas de sana distancia.

Como se ha visto, son diversas las caras de la crisis. En términos económicos y productivos, las medidas para contener la propagación del virus han afectado el funcionamiento de las cadenas globales de

valor, la provisión de insumos y el suministro que requiere la producción nacional. El Banco de México lleva un registro sistemático de la evolución que tienen sus efectos en diversas dimensiones. En opiniones de Gerardo Esquivel, esta crisis se manifiesta de la siguiente manera: i) en el impacto sobre la actividad económica, la caída del PIB en 2020 podría fluctuar entre -8.5% y -10.5% y, aunque la actividad económica tocó fondo en el mes de mayo y la recuperación comenzó a observarse a partir de junio, no sería sino hasta 2022 cuando se espera regresar a los niveles de producción que se tenían antes del inicio de la pandemia; ii) el gasto y el consumo de las personas se ha visto afectado, por el lado de la oferta, porque muchas cosas que podrían querer consumir los individuos se encuentran cerradas o fuera de servicio por razones sanitarias (restaurantes, entretenimiento, etc.), por el lado de la demanda, porque la menor actividad económica se traduce a su vez en pérdida o disminución de ingresos, lo que reduce el consumo de muchos tipos de bienes; iii) c) respecto del mercado laboral se pronostica una pérdida cercana al millón de empleos formales, pérdida que afecta mayormente a los trabajadores de bajos ingresos, el 83.7%, que correspondió hasta el mes de julio a trabajadores que percibían entre 1 y 2 salarios mínimos; por sectores productivos, los más afectados han sido la agricultura (-11.5%), la construcción (-10.1%) y los servicios para personas, empresas y el hogar (-8.6%); en estos tres sectores se concentra el 60% de todos los empleos perdidos durante la pandemia; iv) respecto al impacto en los niveles de pobreza se anticipa que alrededor de 9 millones de mexicanos podrían pasar a ser considerados como pobres y un número similar podría caer en situación de pobreza extrema (ESQUIVEL, G.



Los impactos económicos de la pandemia en México, Banco de México, julio de 2020).

Sobre el comportamiento de la economía medida en términos del incremento o disminución del PIB nacional, han sido diversas los pronósticos que instituciones privadas y organismos públicos han expresado sobre este dato. Una recopilación de ellos se muestra en el Cuadro 3, publicado por el City BANAMEX a partir de una encuesta realizada a principios del mes de octubre.

**Cuadro 3.** Pronósticos de crecimiento anual del PIB de México (%)

	2020	2021
Mediana	-8.9	3
Promedio	-7.9	3
Máximo	1.8	6
Mínimo	-12	-1.3

Fuente: BLOOMBERG, Encuesta Citibanamex y organismos. Tomado del portal de negocios EL CEO, 2 de octubre de 2020. <https://elceo.com/economia/crecimiento-economia-mexico-pronosticos-2019-2020/>

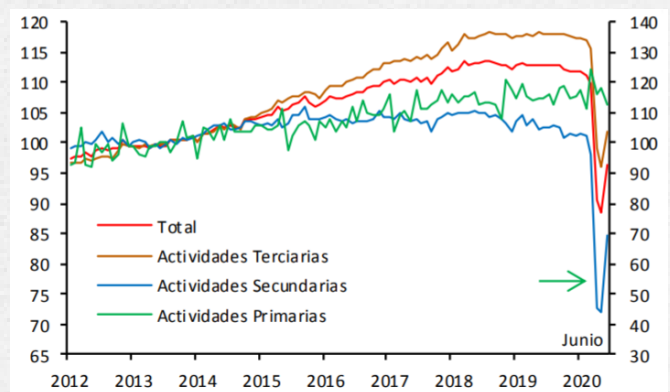
Los pronósticos más críticos de la caída del PIB para finales del año 2020 se sitúan en -11% y el dato más positivo para el año 2021 alcanza el 6% de crecimiento. El promedio del conjunto de opiniones de organismos e instituciones encuestadas registran un decrecimiento de -8.9% para el año 2020 y un crecimiento de 3% para finales del 2021. En la mayoría de las opiniones lo que se observa es el común denominador de que el país cerrará el año con un muy fuerte retroceso de su ritmo de crecimiento, de por sí ya menguado al inicio de la pandemia, y un optimismo mesurado de que habrá una recuperación lenta, positiva, pero insuficiente para recuperar en 12 meses lo perdido.

El Banco de México en otro de sus

reportes trimestrales detalla los impactos sectoriales de la COVID en términos regionales (véase el Informe sobre las economías regionales, abril-junio de 2020). Es interesante observar en dicho informe cómo el comportamiento de las afectaciones tiene magnitudes diferenciadas en función de la estructura económica y el destino del comercio sectorial. Se pronostica que las regiones del norte y centro del país, las más afectadas en términos del parón productivo, serán al mismo tiempo las que se recuperen más rápidamente debido al fuerte vínculo de su producción con el mercado externo. Por lo contrario, las regiones del sur, las más vulnerables en términos sociales, la afectación productiva en términos del valor del PIB regional será menor, pero los impactos tendrán secuelas mayores derivadas a la estructura de su mercado cuyo destino es mayoritariamente el comercio interno.

La siguiente gráfica es ilustrativa de la magnitud de la caída de la actividad económica en sus tres sectores, tocando fondo en el mes de junio, a partir del cual inicia el proceso de recuperación.

**Gráfico 6.** Indicador global de la actividad económica (índice 2013 = 100, a. e.)



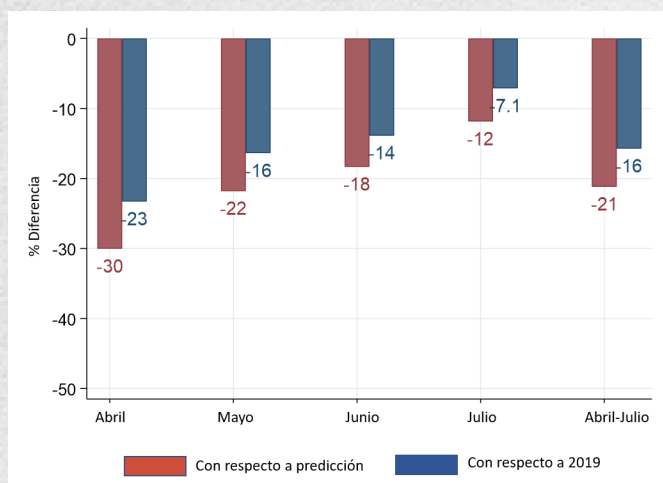
Fuente: BANCO DE MÉXICO. Reporte sobre las economías regionales, abril-junio de 2020, p. 4.

a.e. / serie con ajuste estacional.

Otro ejemplo de la crisis se muestra en el Gráfico 7 a partir del criterio de la capacidad de consumo de las personas, medido en términos del uso de las tarjetas de crédito. En todos los meses que van de la pandemia, el gasto total de las tarjetas de crédito y débito ha mostrado una caída que alcanzó un -30% en el mes de abril respecto a la predicción que el mismo Banco de México había establecido para ese mes. Las instituciones financieras del país han señalado que será hasta el año 2021 cuando se recupere el nivel de gasto por concepto de uso de tarjetas.

**Gráfico 7.** Gasto Total con Tarjetas de Débito y Crédito en México

(Tasa de crecimiento)



Fuente: ESQUIVEL, G. Los impactos económicos de la pandemia en México, Banco de México, julio de 2020.

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estimó que el impacto inicial en México por los paros parciales o totales en los diversos sectores productivos es de 30 por ciento del PIB a precios constantes; el tercero más alto después de Japón y Grecia que son de 31 y 34 por ciento, respectivamente.

Conforme pasan los días se acumulan

opiniones y registros sobre los impactos esperados. Un ejemplo más: Naciones Unidas (14 de julio, 2020) en su portal de noticias alertaba:

Ya antes de la pandemia, el desarrollo humano alcanzado por México estaba en entredicho, especialmente en lo que se refiere a salud e ingresos, pero con la pandemia se verá aún más afectado debido a sus altos niveles de desigualdad... (se vislumbra) una caída de gran proporción equivalente a seis años de avances.

### LA PANDEMIA TIENE CONSECUENCIAS MAYORES EN LAS CIUDADES

La pandemia ha puesto de manifiesto que la especie humana es especialmente vulnerable en las grandes concentraciones urbanas, ya que la transmisión de los virus es muy difícil de combatir en espacios reducidos en donde se agrupan un gran número de individuos. Este hecho nos lleva a preguntarnos si la pandemia será o no un punto de inflexión en la expansión de las ciudades (FORBES MÉXICO, junio 2020).

A las ciudades se les concibe como los espacios urbanos más dinámicos, en los que se sustentan los procesos económicos mundiales y donde se aglomera el mayor número de habitantes. Cristina Mateo (2020) señala que el paradigma urbano dominante ha hecho que el factor aglomeración se conciba como un factor económico que permite ahorrar recursos de infraestructura, pero también como un factor para favorecer los intercambios sociales, por lo que este paradigma se ha convertido en un modelo deseable al combinar la esencia de lo urbano y la interacción con la eficiencia de recursos. Sin embargo, con la COVID-19, todo esto ha



quedado cuestionado. ¿Son las ciudades, tal y como las conocíamos, seguras y saludables para vivir?

Desde el año de 2016 el estudio de la consultora MCKINSEY, *Urban world: Global consumption to watch*, señalaba que en las 600 ciudades más dinámicas del planeta donde vive el 23% de la población mundial se genera el 55% del PIB, y el mismo estudio preveía que en el año 2025 el PIB que se generaría en esas 600 ciudades más pobladas se incrementaría hasta el 58% (McKINSEY GLOBAL INSTITUTE, 2016). Estos factores: densidad poblacional, concentración de infraestructuras urbanas, inmuebles habitacionales y unidades laborales de diverso tipo, asociados a la disposición desigual de la riqueza al interior de las ciudades, presentan zonificaciones polarizadas y rasgos desiguales en ellas.

Se da una clara relación entre condiciones socioeconómicas de la población, tasas de contagio y letalidad, lo que supone una forma específica de manifestar la polarización social. Por eso puede afirmarse que, a las desigualdades preexistentes en el interior de las grandes áreas urbanas, se suma ahora la desigualdad vivida a través del modo en que los ciudadanos se enfrentan (o se ven obligados a enfrentarse) con la pandemia. Así, “la crisis del nuevo coronavirus revela que el simple acto de quedarse en casa o tener acceso a los tratamientos en hospitales no está al alcance de todos, pues los derechos no son iguales” (CARLOS et. al, 2020 citado en MÉNDEZ, 2020, p. 49-50).

En el caso de las ciudades mexicanas, ellas también presentan dinámicas de crecimiento acelerado y tendencias a la alta concentración de factores. De manera principal aquellas ciudades que concentran

poblaciones superiores al millón de habitantes y sobre todo en las metrópolis.

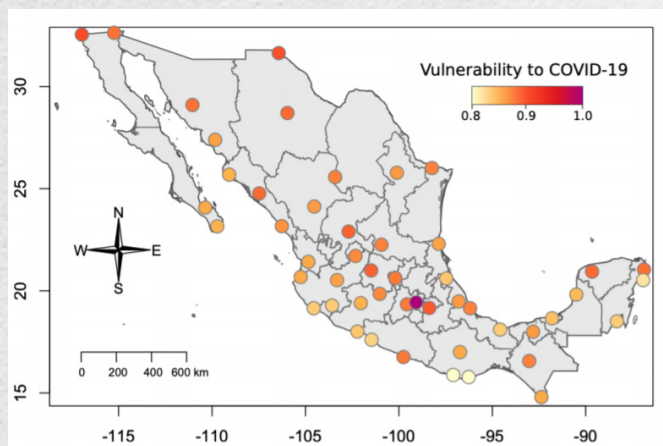
A lo largo de los últimos 30 años este crecimiento urbano viene aparejado de una permanente pobreza a su interior y de un incremento en la desigualdad social entre sus pobladores. El grupo de ciudades mexicanas forman parte del 70% de las ciudades del mundo que, según ONU-HÁBITAT (2018), en este mismo periodo se hicieron más desiguales.

En opinión de expertos, este fenómeno de desigualdad sostenida sumado a la alta concentración poblacional que en ellas se presenta, son factores que motivaron que la COVID-19 se manifieste de manera más crítica. La mayoría de las ciudades del mundo tuvieron que revertir la insuficiencia de infraestructura sanitaria, atenuar los efectos socioeconómicos por afectaciones laborales y pérdidas de empleo, y situarse, en el momento actual, en el diseño de estrategias coyunturales ante la caída de la dinámica económica y de consumo que se mantendrá por varios años. Pero no toda la población que habita esas ciudades sufre de igual manera estas consecuencias, la crisis de vida urbana puso en el conocimiento público las dimensiones de la desigualdad socioterritorial que en el tiempo permanecía oculta por las formas de cotidianidad de la vida de las personas. Y son estos grupos sociales a los que se asigna el criterio principal de grupos y lugares más vulnerables ante la pandemia.

Respecto a los criterios de vulnerabilidad territorial (en ciudades) resulta interesante revisar algunos estudios que desde la perspectiva del análisis geográfico-espacial y de movilidad se vienen desarrollando. Uno de ellos es el publicado por el CONACyT y

elaborado por el Instituto de Ecología (WESLEY AND CASTRO, et. al / INECOL, 2020), que basa su análisis en la movilidad aérea entre ciudades mexicanas, el cual presenta un modelo epidemiológico que intenta predecir la vulnerabilidad ante la COVID-19 de las 50 ciudades mexicanas con mayor movilidad aeroportuaria. En este trabajo se muestra mediante variables asociadas al criterio de movilidad, que las ciudades más vulnerables al COVID-19 son las que registran el menor número de camas de hospitalización y de unidades de terapia intensiva en su sistema público de salud. El Mapa 2 y el Gráfico 8 muestran de manera ilustrativa cuáles son estas ciudades estudiadas y su ubicación, así como el nivel predictivo de vulnerabilidad.<sup>4</sup>

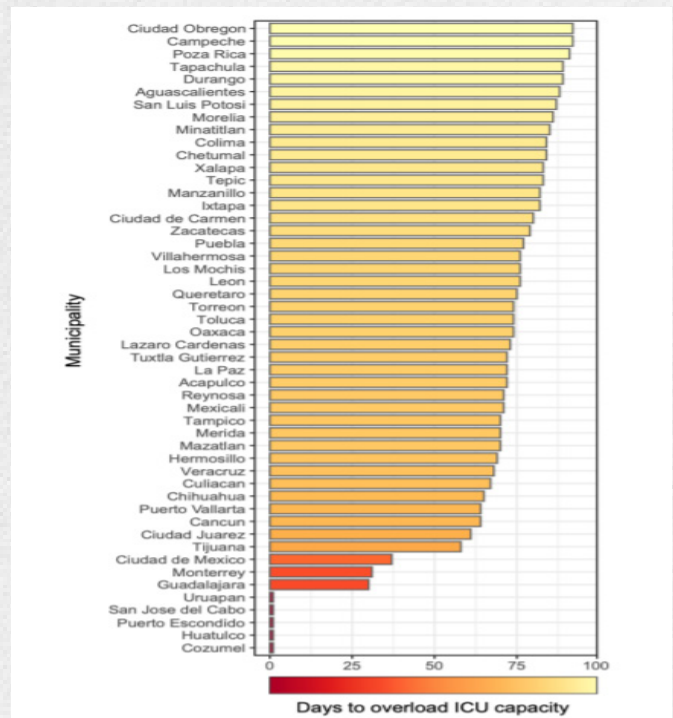
**Mapa 2.** Vulnerabilidad ante COVID-19 (50 ciudades mexicanas).



Fuente: WESLEY, DÁTILO; CASTRO E SILVA, ALCIDES, et. al. COVID-19 most vulnerable Mexican cities lack the public health infrastructure to face the pandemic: a new temporally-explicit model. MedRxiv (Preprinter), april 14, 2020. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.10.20061192v1.full.pdf>

4 Interesante resulta también consultar la Plataforma Universitaria iCOVID-19 coordinada por el Instituto de Geografía de la UNAM que incluye un índice de vulnerabilidad municipal ante la Covid-19 y un Atlas de vulnerabilidad urbana de zonas metropolitanas del país. <http://www.igg.unam.mx/covid-19/?pag=icovid>

**Gráfico 8.** Gradiente de vulnerabilidad ante COVID-19 de 50 ciudades mexicanas.



Fuente: WESLEY, DÁTILO; CASTRO E SILVA, ALCIDES, et. al. COVID-19 most vulnerable Mexican cities lack the public health infrastructure to face the pandemic: a new temporally-explicit model. MedRxiv (Preprinter), april 14, 2020. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.10.20061192v1.full.pdf>

Del estudio referido resulta de interés observar que no existe un patrón regional de la vulnerabilidad urbana de estas ciudades, lo que no hace menos importante resaltar que sus resultados ayudarían en la previsión del fenómeno y sugieren poner la atención en las ciudades con índices más críticos como los aquí expresados. Junto a ello, podemos aprovechar este ejemplo para sugerir que, frente a un fenómeno nuevo y casi desconocido en cuanto a sus efectos, como lo es la enfermedad de la COVID-19, tanto el concepto de vulnerabilidad como el de desigualdad requieren de precisiones mayores (de ponderación de escalas en el análisis urbano y sociodemográfico entre ellos), para alcanzar mejor precisión en el análisis urbano.



Cómo lo expresa el geógrafo español Ricardo Méndez "...si bien la COVID-19 ha alcanzado el rango de pandemia mundial, se trata, sobre todo, de un problema urbano y, más aún, metropolitano" (MÉNDEZ, 2020, p. 48).

Asociado a lo anterior, algo que parece incuestionable son las crecientes manifestaciones que alertan con insistencia sobre la actual insostenibilidad de las ciudades y del modelo de desarrollo urbano imperante en ellas. Respecto a la instrumentación de medidas sanitarias, una de las ideas que emergen como estrategias de reconversión del modelo urbano tiene que ver con el concepto de distancia social<sup>5</sup> (utilizado como estrategia de contención sanitaria) por otro que mida y administre la distancia física de las personas, pero también, de los factores localizados al interior de las ciudades. Recientemente la OMS ha cambiado la terminología para empezar a usar este término, distancia física, que alude exclusivamente a la necesidad de mantenerse a distancia en metros, pero conservando el contacto y los lazos sociales.

Sin duda la realidad actual nos llama a la necesidad de repensar nuevas modalidades de organización de las ciudades aprovechando las ventajas que hoy nos da la visión geográfico-espacial con el impulso de estrategias territoriales y de dimensiones regionales, que permitan construir nuevas funciones, espacios y mecanismos de articulación e intermediación, sobre una base

<sup>5</sup> El concepto de distancia social procede de George Simmel (1858–1918), sociólogo alemán que fue quien primero habló de la experiencia de la vida social en la ciudad en base a la distancia. Fue Simmel quien definió la distancia social como una forma de preservar el necesario anonimato en las urbes de finales del siglo XIX, y de algo todavía más importante para definir la experiencia de lo urbano: la figura del extraño, alguien próximamente físico, pero socialmente lejano (MATEO, 2020).

de recuperar de las interacciones entre el mundo rural y urbano.

El territorio y el espacio tienen que rearticular lo rural y lo urbano, para ello, las ciudades intermedias representan el principal eslabón de esta posible nueva dimensión territorial planetaria. También, como lo expresa el director de ONU-HABITAT México (2020), "debemos hacer del sistema de ciudades y el ordenamiento, una respuesta eficaz en el que el territorio y el espacio se conviertan en rectores de articulación y cambio". Es decir, la pandemia por Covid-19 ofrece la oportunidad de plantear una reforma estructural respecto a las políticas urbanas, gestión y gobernanza de las ciudades, y, como lo señala Román Meyer Falcón (actual secretario de la SEDATU en México), replantear el diseño de los procesos de planeación urbana y la interacción con autoridades estatales y locales; reflexionar sobre la importancia de las condiciones de habitabilidad que deben tener las viviendas en México; impulsar una política de vivienda mucho más sustancial y adaptable a las necesidades de las comunidades y barrios periféricos de las ciudades; repensar cómo estamos diseñando los espacios públicos; reconocer que los gobiernos municipales tendrán que reforzar lo que corresponde a la planeación de las localidades; y, de manera prioritaria, concentrar la atención en las zonas periféricas urbanas, donde las condiciones de habitabilidad de las viviendas tienen una notoria carencia.

## 6. IDEAS FINALES

1. Las ciudades están sufriendo las peores consecuencias de la crisis. Muchas de las ciudades afectadas de manera más intensa por la crisis sanitaria son aquellas con sistemas de salud sobrecargados, servicios de agua y

saneamiento inadecuados y otros problemas. Este es el caso en particular en las zonas más pobres, donde la pandemia ha puesto de manifiesto desigualdades profundamente arraigadas. Una vez que se construye una ciudad, su estructura física y patrones del uso del suelo pueden permanecer durante generaciones, dando lugar a una expansión insostenible. Datos del Banco Mundial señalan que la expansión del consumo de suelo urbano supera el crecimiento de la población hasta en un 50 %, lo que se espera que en tres décadas añada al mundo 1,2 millones de km<sup>2</sup> de nueva superficie urbana. Esa expansión ejerce presión sobre la tierra y los recursos naturales, lo que produce resultados indeseables: las ciudades son responsables de dos tercios del consumo mundial de energía y de más del 70 % de las emisiones de gases de efecto invernadero (BANCO MUNDIAL, 2020).

2. Vivimos una crisis urbana exacerbada por la crisis sanitaria. Frente a la crisis urbana preexistente, la ONU en mensaje del secretario general António Guterres (julio, 2020) formula tres recomendaciones fundamentales: Primera, debemos asegurarnos de que en todas las fases de respuesta ante la pandemia se aborden las desigualdades y los déficits de desarrollo a largo plazo y se salvaguarde la cohesión social. Debemos dar prioridad a los más vulnerables en nuestras ciudades, por ejemplo, garantizando a todos un lugar seguro donde cobijarse y vivienda de emergencia a quienes no tienen hogar. El acceso al agua y al saneamiento también es vital. El estado deficiente de los servicios públicos en muchas ciudades exige atención urgente, en particular en los asentamientos informales. Casi la cuarta parte de la población urbana mundial vive en barrios marginales. Los gobiernos locales ya están tomando medidas, desde

prohibir los desalojos durante la crisis hasta instalar nuevos puntos de agua limpia en las zonas más vulnerables. Segunda, debemos reforzar la capacidad de los gobiernos locales. Para ello hacen falta medidas decisivas, y también una cooperación más profunda entre las autoridades locales y nacionales. Las medidas de estímulo y otras medidas de alivio deberían ir en apoyo de respuestas a los casos específicos e impulsar la capacidad del gobierno local. Tercera, debemos trabajar por una recuperación económica verde, resiliente e inclusiva. Muchas ciudades han creado nuevos carriles para bicicletas y zonas peatonales, recuperando con ello espacios públicos y mejorando la movilidad, la seguridad y la calidad del aire. Centrándose en una gran transformación ecológica y en la creación de empleo, las medidas de estímulo pueden conducir el crecimiento hacia una senda resiliente de bajas emisiones de carbono y promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La rápida adopción del teletrabajo ilustra cómo las sociedades pueden transformarse en lo que parece de la noche a la mañana para hacer frente a amenazas urgentes. Debemos actuar con la misma urgencia y decidir firmemente transformar las ciudades y abordar las crisis climática y de contaminación (ONU, 2020).

3. Desigualdades y fragmentación socioterritorial son caras visibles de las ciudades. Ver a las ciudades en sus dimensiones territoriales no significa aceptar sus fragmentaciones sociales, por lo contrario, representa la oportunidad de pensarlas, imaginarlas, organizarlas y planificarlas en función de multiplicidad de intereses y modalidades locales, urbanas, de barrios y colonias, es decir, de los lugares específicos donde las personas realizan su vida urbana



cotidiana. Por ello, además del carácter de la distribución territorial de la epidemia, es importante conocer la distribución espacial de la población que está expuesta al virus, sus características y los efectos diferenciados que la Covid-19 pueda tener sobre distintos grupos sociales,

4. Resistencia territorial y organización social, productiva e institucional, son fundamentales frente a la vulnerabilidad urbana. Ricardo Méndez (2020, p. 118) señala que la mayor capacidad de resistencia territorial podrá relacionarse con una economía y una base laboral diversificadas, con destacada presencia de actividades intensivas en la incorporación de conocimiento -lo que no equivale necesariamente a sectores de alta tecnología- y un perfil ocupacional más calificado, empleos estables, así como empresas socialmente responsables con acceso a financiamiento, y que han realizado un esfuerzo de innovación que les permite competir en diferentes mercados. Pero a todo esto es fundamental añadir el efecto de la acción pública y su capacidad de gestión de la crisis, tanto con políticas de apoyo fiscal y financiero a las empresas para reactivar la economía, como con políticas de empleo para atenuar el golpe (expedientes de regulación temporal para mantener los contratos y salarios en periodos de cese de actividad, subsidios al desempleo...) y proteger a los más afectados (ingreso mínimo vital o renta básica, moratoria de desahucios...). También será importante la presencia de redes de colaboración lideradas por iniciativas ciudadanas, con una doble función tanto asistencial y de apoyo mutuo, como de promoción de iniciativas capaces de aportar alternativas socialmente innovadoras a las surgidas del mercado o del Estado.

5. Es el momento de repensar y dar

nueva forma al mundo urbano y sus sistemas territoriales. La pandemia nos pone en el reto de pensar nuestro futuro inmediato, de proponernos reconstruir nuestras ciudades, comunidades, barrios, hacerlos que funcionen a favor de toda su población residente, ciudades y lugares que sean inclusivos, saludables, resilientes y sostenibles, pero ello requiere coordinación normativa intensiva y oportunidades para todos.

6. Para ello, las funciones comprometidas de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales desempeñan un rol importante, deben actuar ahora, configurar consensos amplios e impulsar nuevos esfuerzos de gobernanza territorial, para el desarrollo futuro de pueblos y ciudades y, sobre todo, crear oportunidades para todas las personas. Es el momento de reconstituir una realidad socialmente armónica preparada para enfrentar las secuelas de la pandemia actual y las que habrán de venir.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

BANCO DE MÉXICO. Reporte sobre las economías regionales, abril-junio de 2020, publicado en agosto. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/%7BADAD9347-8867-4177-C9ED-86587B4480FD%7D.pdf>

BANCO MUNDIAL. Entendiendo a la pobreza: Desarrollo urbano. 20 de abril del 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

BANCO MUNDIAL. La economía latinoamericana en los tiempos del Covid-19. 12 abril 2020. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/events/2020/04/08/la-economia-en-los-tiempos-de-covid19-coronavirus>

BID. Implicaciones sociales del COVID-19: Estimaciones alternativas para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, octubre 2020. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Implicaciones-sociales-del-Covid-19-Estimaciones-y-alternativas-para-America-Latina-y-El-Caribe.pdf>

CARLOS, A.F.A. et al. COVID-19 e a crise urbana. São Paulo: GESP-Universidade de São Paulo, 2020. Disponible en: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/471/423/1648-1>

CEPAL. Aprender de la historia, atender la emergencia, repensar el futuro: México, Centroamérica y el Caribe frente a la pandemia: diagnóstico y perspectivas. Septiembre del 2020. (LC/MEX/TS.2020/17/Rev.2), Ciudad de México. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45818/10/S2000634\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45818/10/S2000634_es.pdf)

CRUZ-AGUAYO, Y., FUERTES, N., KANG, M., ROBLES, M., SCHADY, N. Y ZULUAGA, D. ¿Educación y salud: los sectores del futuro ?, Serie: El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

ELIOT, E. Y DAUDÉ, E. Diffusion des épidémies et complexités géographiques. *Espaces, Populations, Sociétés*, n° 2-3, pp. 403-416, 2006. Disponible en: <https://journals.openedition.org/eps/1867>

ESQUIVEL, G.. Los impactos económicos de la pandemia en México, Banco de México, julio de 2020.

FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2017. FAO, Roma, 2017.

FERRÃO, J. A geografia da covid-19:

algumas precisões. Publico, 16 abril 2020. Disponible en: <https://www.publico.pt/2020/04/16/sociedade/opiniaao/geografia-covid19-precisoos-1912527>

IGG-UNAM. Vulnerabilidad ante COVID-19 en México. Instituto de Geografía, UNAM, abril 2020. Disponible en: <https://www.igg.unam.mx/covid-19/Vista/archivos/vulnerabilidad.pdf>

MATEO, C. Así se las ingenian las grandes ciudades para diseñar el mundo pos-COVID-19. *The Conversation: Academic rigor, journalistic flair*, May 26, 2020. Disponible en: <https://theconversation.com/asi-se-las-ingenian-las-grandes-ciudades-para-disenar-el-mundo-pos-covid-19-139345>

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. Urban world: Global consumption to watch. Nueva York, 2016. Disponible en: [https://www.mckinsey.com/~/\\_media/mckinsey/featured%20insights/urbanization/urban%20world%20the%20global%20consumers%20to%20watch/urban-world-global-consumers-full-report.pdf](https://www.mckinsey.com/~/_media/mckinsey/featured%20insights/urbanization/urban%20world%20the%20global%20consumers%20to%20watch/urban-world-global-consumers-full-report.pdf)

MÉNDEZ, R.; ABAD, L.D. Y ECHAVES, C. Atlas de la crisis: Impactos socioeconómicos y territorios vulnerables en España. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

MÉNDEZ, R. Sitiados por la pandemia. Del colapso a la reconstrucción: apuntes geográficos. Editorial REVIVES, Madrid, 2020.

MORENO, EDUARDO. Hacer del sistema de ciudades y el ordenamiento una respuesta eficaz en el que el territorio y el espacio se conviertan en rectores de articulación y cambio. Intervención de ONU-HÁBITAT en el conversatorio: Discutir efectos del COVID-19 en el territorio, evento organizado por SEDATU, 17 de abril 2020. Disponible en:



<https://www.gob.mx/sedatu/prensa/arranca-sedatu-ciclo-de-conversatorios-virtuales-para-discutir-efectos-del-covid-19-en-el-territorio?idiom=es>

OIT. La COVID-19 y el mundo del trabajo. Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo, sexta edición, 23 de septiembre 2020. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms\\_755917.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_755917.pdf)

OMS. Coronavirus disease (COVID-19): Situation Report. Disponible en: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200921-weekly-epi-update-6.pdf?sfvrsn=d9cf9496\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200921-weekly-epi-update-6.pdf?sfvrsn=d9cf9496_6)

ONU. Documento de políticas: La COVID 19 en un mundo urbano. Organización de las Naciones Unidas, julio del 2020. Disponible en: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19\\_in\\_an\\_urban\\_world\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_in_an_urban_world_spanish.pdf)

PNUD. Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama Socioeconómico. LAC C19 PDS, No. 13, Oficina del PNUD en México, mayo de 2020. Disponible en: [file:///C:/Users/Javier%20Delgadillo%20M/Downloads/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number13-Mexico%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Javier%20Delgadillo%20M/Downloads/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number13-Mexico%20(2).pdf)

PNUMA. Ciudades, donde ganaremos o perderemos la batalla por una recuperación verde. 6 de agosto del 2020 Disponible en: <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/ciudades-donde-ganaremos-o-perderemos-la-batalla-por-una?fbclid=IwAR32-JNSMyGVY2EKPIvxiKdupFfJHFm3Xab0oM3q7K9ImQe2ZAhENaCINN0>

PUED-UNAM. En la pandemia: por un cambio urgente de la política económica: Comunicado del Grupo Nuevo Curso de

Desarrollo, PUED-UNAM, 10 de agosto del 2020. Disponible en: [http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD\\_2020.10.08\\_PorUnCambioUrgente.pdf](http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/GNCD_2020.10.08_PorUnCambioUrgente.pdf)

RUBIO, P. Coronavirus y desigualdad: un círculo vicioso. Atalayar, 31 marzo 2020. Disponible en: <https://atalayar.com/content/coronavirus-ydesigualdad-un-c%C3%ADrculo-vicioso>

TUHOLSKE, C. Urbanization and rural transformation implications for food security and nutrition: key areas for policy attention and possible roles for CFS. Documento de antecedentes para el debate del 43.º período de sesiones del CSA, 2016. No publicado.

UNCTAD. Global Trade Update. Octubre 2020. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d4_en.pdf)

WESLEY, DÁTTILO; CASTRO E SILVA, ALCIDES, ET. AL. COVID-19 most vulnerable Mexican cities lack the public health infrastructure to face the pandemic: A new temporally-explicit model. MedRxiv (Preprinter), april 14, 2020. Disponible en: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.10.20061192v1.full.pdf>



## **LA PANDEMIA DEL COVID-19 Y LA POBREZA EN LAS ZONAS RURALES DE MÉXICO**

María Angélica Quintero Peralta<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dra. en Ingeniería Agraria y Desarrollo Rural Sostenible por la Universidad de Córdoba, España. Colaboradora del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) y miembro de la RED-GTD (México). Correo electrónico: aquinterop@prodigy.net.mx



A pandemia de COVID-19 é uma crise de saúde global que deixará consequências econômicas e sociais significativas em vários países. No México terá vários efeitos, sendo um dos mais desafiadores o aumento da pobreza, especialmente entre a população mais vulnerável, como é o caso da população rural. Com o objetivo de verificar o impacto da pobreza nas áreas rurais do México, foram realizadas simulações baseadas na população pobre oficialmente registrada, com o resultado de que apenas em 2020 poderá haver mais de um milhão de pessoas pobres nessas áreas. Além disso, 42 entrevistas foram realizadas em localidades rurais marginalizadas nos estados de Chiapas e Guerrero, mostrando os efeitos desta pandemia, principalmente na renda, que diminuiu no caso de 85,7% dos entrevistados; na alimentação, que foi afetada por 39,2%; e na diminuição do emprego local, que foi relatado por 46,7%. É imperativo que o Governo Federal tome medidas para mitigar os efeitos da COVID-19 a curto e médio prazos, de uma perspectiva emergente e outra a médio prazo.

**Palavras-chave:** Pandemia da COVID-19; Pobreza; Áreas rurais; México.

The COVID-19 pandemic is a global health crisis that will leave significant economic and social consequences in several countries. In Mexico it will have various effects, one of the most challenging being an increase in poverty, especially among the most vulnerable population, such as the rural population. In order to get a glimpse of the impact on poverty in Mexico's rural areas, simulations were carried out based on the officially registered poor population, with the result that in 2020 alone there may be one million more poor people in these areas. In addition, 42 interviews were conducted in marginalized rural areas in the states of Chiapas and Guerrero, and the effects of this pandemic were presented, mainly in terms of income, which decreased for 85.7 per cent of those interviewed; food, which was affected for 39.2 per cent; and the decrease in local employment, which was reported by 46.7 per cent. The Federal Government must take action to mitigate the effects of the COVID-19 in the short and medium term, both from an emerging and a medium-term perspective.

**Keywords:** COVID-19 pandemic; Poverty; Rural zones; Mexico..

La pandemia del COVID-19 es una crisis sanitaria mundial que dejará importantes secuelas en lo económico y lo social en varios países. En México tendrá diversos efectos, siendo uno de los más desafiantes el incremento en la pobreza, especialmente entre la población más vulnerable, como la rural. Con el fin de vislumbrar el impacto en la pobreza en las zonas rurales mexicanas, se realizaron simulaciones a partir de la población pobre registrada oficialmente, resultando que sólo en 2020 puede haber un millón más de pobres en ellas. Adicionalmente, a través de la realización de 42 entrevistas en localidades rurales marginadas de los estados de Chiapas y Guerrero, se presentan las afectaciones derivadas de esta pandemia principalmente en el ingreso, que disminuyó para el 85.7 por ciento de los entrevistados; en la alimentación, que se afectó para el 39.2 por ciento; y en la disminución del empleo local que fue reportado por el 46.7 por ciento. Es imperante realizar acciones desde el Gobierno Federal tendientes a mitigar en el corto y mediano plazo los efectos del COVID-19, desde una perspectiva emergente y otra de mediano plazo.

**Palabras claves:** Pandemia del COVID-19; Pobreza; Zonas rurales; México.

## INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID-19, enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2, ha tenido importantes repercusiones negativas a nivel mundial que rebasan el ámbito sanitario y que se están reflejando en graves problemas económicos, con la posibilidad de que deriven en crisis sociales y políticas en diversos países. Las afectaciones a cada región, país y sector se reflejan, e impactarán en el futuro, en distintas dimensiones. Los países que habitualmente han tenido problemas de pobreza y desigualdad, al igual que los sectores poblacionales más vulnerables, es posible que resientan más profundamente los efectos de la pandemia, que no sólo son inmediatos, sino de mediano plazo.

Si bien la pandemia es por encima de todo una crisis sanitaria, también tendrá un inevitable impacto en la economía, el comercio, los empleos, el bienestar y las condiciones de vida de la población. Su rápida propagación y las medidas tomadas por los gobiernos con el fin de contenerla ya han tenido graves consecuencias en las principales economías mundiales. Se interrumpieron parte importante de las actividades productivas, primero en Asia y después en Europa, América del Norte y el resto del mundo, además de cierres generalizados de fronteras. Esto ha dado lugar a un marcado aumento del desempleo, con la consecuente disminución en la demanda de bienes y servicios (CONEVAL, 2020; CEPAL, 2020a).

En junio de 2020 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoció que hay indicios de que el COVID-19 está provocando un aumento del hambre en países vulnerables, que de por sí ya experimentaban altos niveles de inseguridad alimentaria antes de la pandemia; es decir, esta enfermedad

representa un peligro claro y patente para la seguridad alimentaria y la nutrición, que si bien hasta el momento no ha respetado clases sociales, las consecuencias tendrán mayor impacto en las comunidades más vulnerables. Se vislumbra una posible crisis alimentaria a menos que se tomen rápidamente medidas dirigidas a proteger a los más vulnerables, mantener operativas las cadenas de suministro agrícola globales y mitigar los efectos de la pandemia en los sistemas alimentarios (OIT, 2020; Qu Dongyu, 2020).

A excepción de China, todos los países del G20 habrán sufrido una recesión en 2020 y, a pesar de que se espera una frágil recuperación en 2021, en muchos países la producción a fines de este año seguirá estando por debajo de su nivel de fines de 2019, y muy por debajo de lo que estaba proyectado antes de la pandemia. En este contexto, en 2020 el producto mundial registraría su mayor contracción desde la Segunda Guerra Mundial y América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más afectada (OCDE, 2020; CEPAL, 2020a).

Aunado a los perjuicios en materia de salud, el panorama económico y social para América Latina y el Caribe es preocupante. No cabe duda que las afectaciones en la economía regional serán sustanciales, tanto a nivel macro como micro, siendo altamente probable que la pandemia del COVID-19 repercutirá en un aumento del hambre y la pobreza. Se estima que el número de pobres inducidos en la región, producto de la pandemia, se encuentra entre 9 y 12 millones de personas (FAO, 2020a; FAO, 2020b).

De no abordarse en la región latinoamericana esta situación de manera efectiva, se corre el riesgo de que los avances realizados en materia de superación de la



pobreza y el hambre y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) queden en nada (FAO-CEPAL, 2020), especialmente los objetivos 1. Fin de la pobreza y 2. Hambre cero, sin dejar de considerar los efectos negativos en el 3. Salud y bienestar, el 8. Trabajo decente y crecimiento económico y el 10. Reducción de las desigualdades.

Al ser la pandemia una emergencia mundial que afecta a todos los países, se requiere la adopción de medidas inmediatas y sostenidas a nivel internacional, considerando los problemas subyacentes que plantea esta emergencia, en especial para quienes se encuentran en mayor riesgo de sufrir consecuencias graves, esto es, los ancianos, los hogares pobres, las personas subalimentadas y quienes viven en zonas rurales remotas sin acceso a servicios ni asistencia, especialmente las mujeres que habitan en ellas (FIDA, 2020a; Qu Dongyu, 2020).

México se encuentra inmerso en una complicada situación relacionada con la pandemia del COVID-19, que al momento dista de resolverse y ubica al país en el décimo lugar en el número de contagios y en el cuarto en número de fallecimientos, solo después de Estados Unidos, Brasil e India<sup>1</sup>.

Los pronósticos para el país presentan un panorama poco favorable para la economía en general, considerando efectos similares a la crisis financiera global iniciada en 2008 o incluso parecidos a los de la Gran Depresión de 1929 (CONEVAL, 2020a). Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estima que

1 851,227 contagios y 86,167 muertes al 19 de octubre de 2020. Mapa interactivo. COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. <https://www.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>. Acceso: 19 oct. 2020.

en 2020 el Producto Interno Bruto (PIB) de México registrará una disminución de -10.2 por ciento y en 2021 tendrá un crecimiento de 3 por ciento (OCDE, 2020).

Un efecto visible e inmediato en México es la caída de empleos y la pérdida de ocupaciones, que han sido devastadores durante el periodo de contingencia sanitaria. En abril de 2020 se observó una caída importante en la ocupación, y después una recuperación en agosto, no obstante, comparando este mes con el de 2019, aún existe una brecha importante<sup>2</sup>. En la población de 18 años y más también se observó una desocupación importante<sup>3</sup>, siendo la razón de esta situación el COVID-19 para el 92.9 por ciento; el 46 por ciento manifestó disminución en el ingreso por la misma razón y el 90 por ciento no había recibido ningún tipo de apoyo gubernamental (INEGI, 2020a; INEGI, 2020b; INEGI, 2020c). Esta situación se relaciona con el cierre de las cadenas de suministro, el paro de las actividades no esenciales y el confinamiento que generó una baja en el consumo interno y en la producción, afectando al empleo (Pérez, 2020).

En México la pandemia se apostó en medio de un entorno marcado por la pobreza y la desigualdad, en el que deberá encarar la crisis sanitaria, y profundizados por ésta, embates económicos y sociales que seguramente repercutirán de manera directa en los niveles de pobreza, los cuales ya eran preocupantes antes de la pandemia. En 2018 el 41.9 por ciento de la población estaba en pobreza (52,425,887 personas) y el 7.4

2 Entre la población económicamente activa de 15 años y más, en abril de 2019 había 54.2 millones de personas ocupadas; en marzo de 2020 55.8 y en abril de este año 43.3. Para agosto 2019 habían 55.2 millones de personas ocupadas y para el mismo mes de 2020 eran 50.4 (INEGI, 2020a).

3 En abril de 2020 había 32.9 millones de ocupados, de ellos el 21.8 por ciento (7.2 millones) eran ocupados ausentes o con suspensión temporal (INEGI, 2020b).

por ciento en pobreza extrema<sup>4</sup> (9,310,153 personas) (CONEVAL, 2019). Por su parte, el índice de Gini para ese mismo año, era de 0.454 (BM, 2018).

En este marco, el propósito de este trabajo es vislumbrar algunos posibles efectos de la pandemia del COVID-19 en zonas rurales de México, tanto en los niveles de pobreza, como en los efectos a nivel local, principalmente en el ingreso y la alimentación; asimismo presentar algunas propuestas de acciones que contribuyan a mitigarlos.

Para lograrlo, después de este apartado introductorio, en el segundo se da una breve semblanza de los posibles efectos de la pandemia en América Latina y el Caribe; en el tercero se presentan estimaciones sobre los efectos de la pandemia en la pobreza y pobreza extrema, realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y en el cuarto se muestra la situación de la pobreza en las zonas rurales de México. En el quinto apartado se relata el método seguido para analizar la información desde una perspectiva nacional y posteriormente local; en el siguiente se muestran y discuten los resultados obtenidos, para dar paso a retomar algunas alternativas que pueden contribuir a mitigar los efectos de la pandemia y por último mostrar algunas reflexiones finales.

<sup>4</sup> Pobreza: cuando una persona tiene al menos una carencia social en rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Pobreza extrema: cuando una persona tiene tres o más carencias de seis posibles, y además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo, es decir, que disponen de un ingreso tan bajo que aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (CONEVAL, S/F).

## EL COVID-19 Y LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La pandemia del COVID-19 llegó a América Latina y el Caribe en un contexto de bajo crecimiento y de alta desigualdad y vulnerabilidad, con tendencias crecientes en la pobreza y pobreza extrema, con un debilitamiento de la cohesión social y manifestaciones de descontento popular. Aunado a este contexto de por sí desfavorable, se vislumbran repercusiones en materia de inseguridad alimentaria, siendo su expresión más extrema el hambre (CEPAL, 2020b; FAO, 2020b). De aumentar la población con hambre se verá vulnerado uno de los derechos humanos fundamentales para amplios sectores poblacionales.

El hambre y las distintas formas de malnutrición pueden ser particularmente severas en algunos territorios dentro de ciertos países, como Belice, Colombia, Guyana, Honduras, México, Panamá y Perú, en los que existen territorios donde la desnutrición infantil es de más del doble que el promedio nacional. En las zonas rurales las cifras de retraso en el crecimiento infantil son considerablemente mayores que en las zonas urbanas, llegando a alcanzar diferencias mayores al 50 por ciento en Belice, Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Surinam. La subalimentación probablemente también se agudizará. Cinco países concentraban, en 2018, a más de la mitad de personas subalimentadas: Venezuela con 6.8 millones, Haití 5.4, México 4.7, Perú 3.1, y Guatemala con 2.6 (FAO, 2020b).

Existe información preocupante respecto al impacto que tendrá el COVID-19 entre las poblaciones rurales, donde la pobreza, la subalimentación y la falta de acceso a la atención sanitaria básica hacen



que la población resulte especialmente vulnerable (FIDA, 2020a).

Según la CEPAL, se espera que la tasa de pobreza en Latinoamérica aumente en siete puntos porcentuales, al pasar de 30.2 por ciento en 2019 a 37.2 por ciento en 2020; esto significa que aproximadamente 45 millones de personas caerán en pobreza. Igualmente, se espera que la pobreza extrema aumente 45 puntos porcentuales, llevando a 28 millones de personas más por debajo de la línea de pobreza extrema<sup>5</sup>, y aunque estas proyecciones no están desglosadas para zonas urbanas y rurales, es muy probable que el impacto llegue a ambas, aunque con diferente intensidad (FAO, 2020a).

Para predecir la forma en que el sector rural podría ser impactado es necesario reconocer que en América Latina las zonas rurales contribuyen relativamente más a la pobreza y a la pobreza extrema. La población total de la región en 2018 se calculaba en 640 millones de personas, de las cuales el 19 por ciento vivía en zonas rurales, las que contribuyen con el 29 por ciento del total de los pobres y el 36 por ciento de los pobres extremos; de tal forma, las zonas rurales son potencialmente más vulnerables a la pobreza inducida por la pandemia (FAO, 2020a).

La propagación del COVID-19 ha profundizado la vulnerabilidad de millones de pequeños productores y trabajadores agrícolas de la región, incrementando la incertidumbre en esta parte de la población, siendo mayor en los países con altos niveles de inseguridad alimentaria, ya que están más expuestos a la pandemia, son particularmente vulnerables a una serie de amenazas y, en general, cuentan con menos recursos para

responder al brote como un riesgo adicional (FAO-CEPAL, 2020; OIT, 2020).

Un factor clave para minimizar el impacto del COVID-19 en la pobreza rural será la capacidad de recuperación del sector agrícola, ya que contribuye con una parte importante de los ingresos de los hogares rurales, no obstante que se prevé que el sector agrícola se encuentre entre los menos afectados por la pandemia. Sin embargo, también se prevé mayor dificultad para la ejecución de programas sociales de emergencia en zonas rurales, siendo más complejo el otorgamiento de ayuda que en las zonas urbanas pobres (FAO, 2020a).

Los efectos del COVID-19 sobre la seguridad alimentaria en los países, así como sobre diversos aspectos relacionados con la alimentación, variarán conforme las estrategias sanitarias desarrolladas en cada uno, y serán más profundos según se extienda su aplicación en el tiempo, en ausencia de políticas complementarias. Además, las desigualdades en el acceso al agua, al saneamiento, a los sistemas de salud y a la vivienda, con el consecuente hacinamiento, pueden traducirse en mayores tasas de contagio y mortalidad por el COVID-19 entre las poblaciones rurales, las poblaciones urbanas marginales, los pueblos indígenas y los afrodescendientes (FAO, 2020b; CEPAL, 2020b).

Evitar la propagación del virus implica implementar medidas sanitarias que tendrán consecuencias directas en el funcionamiento de los sistemas alimentarios, esto significa que son necesarias acciones adicionales para no comprometer aún más la seguridad alimentaria de la población. No obstante, a pesar de que una parte significativa de los sectores económicos paralizaron sus actividades, en

<sup>5</sup> El Banco Mundial considera la línea de pobreza en USD 3.2 diarios, lo cual está por encima de la línea de pobreza nacional para muchas economías de América Latina y el Caribe (FAO, 2020).

los espacios rurales las distintas cadenas de producción agroalimentarias siguieron operando para viabilizar la seguridad alimentaria y nutricional de las sociedades de la región. La continuidad de los procesos de producción, transformación, acopio y comercialización de los alimentos ha contribuido a la preservación de la salud y evitado, por lo menos hasta el momento, la emergencia de situaciones más críticas derivadas de una eventual falta de oferta alimenticia diversificada (FAO, 2020b; Torrens, 2020).

**ESTIMACIONES SOBRE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN LA POBREZA. MÉXICO**

La CEPAL ha realizado algunas proyecciones para conocer las posibles consecuencias de la pandemia, reconociendo que sus efectos sobre el PIB y el empleo serán diferentes para cada país, por lo que la magnitud en los incrementos de la pobreza y la pobreza extrema proyectados también variarán (CEPAL, 2020b).

Debido a la incertidumbre del contexto actual y su constante evolución, la CEPAL presenta tres escenarios -bajo, medio y alto- de la evolución de la pobreza y la pobreza extrema en 17 países de América Latina. Para el caso de México, sus proyecciones muestran que la pobreza extrema se puede incrementar en el escenario medio en 4 por ciento respecto al nivel de pobreza extrema estimado para 2019, con una variación hacia el escenario bajo de un punto porcentual y muy similar hacia el alto, para situarse en 17.1 por ciento en este último escenario, lo que significaría un incremento de 5.2 por ciento respecto a las proyecciones de 2019 (Cuadro 1). En el caso de la pobreza, las variaciones entre los tres escenarios rondan el punto porcentual, sin embargo, con relación

a las proyecciones de 2019 aumentaría, en el escenario medio, en 5.9 por ciento.

**Cuadro 1.** Proyección de la población en situación de pobreza extrema y pobreza en 2020a. México. (Porcentajes)

Pobreza extrema				Pobreza			
2019 <sup>b</sup>	Escenario 2020 <sup>c</sup>			2019 <sup>b</sup>	Escenario 2020 <sup>c</sup>		
Nivel	Bajo	Medio	Alto	Nivel	Bajo	Medio	Alto
11.9	14.9	15.9	17.1	41.9	46.7	47.8	48.9

a/ No considera el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto del COVID-19.

b/ Proyecciones.

c/ Proyecciones preliminares basadas en supuestos de impacto sobre el empleo y los ingresos laborales para los distintos sectores productivos. Los tres escenarios se diferencian según la variación del ingreso medio de los hogares sea menor a la variación del PIB (escenario bajo), igual (escenario medio) o mayor (escenario alto).

Fuente: CEPAL, 2020b.

Considerando esta proyección para los 17 países incluidos, en cualquiera de los escenarios, la pobreza extrema y la pobreza aumentarían en todos los países, y en el escenario alto, los mayores incrementos de la pobreza extrema se darían en México, Nicaragua y el Ecuador, y la pobreza en general aumentaría especialmente en Argentina, México, Ecuador y Brasil. A los riesgos asociados al mercado laboral y la pérdida de ingresos, se suma la posible reducción de las remesas, lo que acentuaría la situación de pobreza de quienes las reciben; tal reducción es probable ante el fuerte impacto del COVID-19 en la región y en países extrarregionales receptores de migrantes latinoamericanos, como Estados Unidos y España (CEPAL, 2020b).

En concordancia con el aumento de la pobreza extrema y la pobreza, también aumentará la desigualdad en todos los países



de la región, con incrementos proyectados del índice de Gini de entre el 0.5 y el 6 por ciento. México se ubica en el grupo de países en los que se estima un incremento de 3 por ciento o más en la variación del índice de Gini, junto a Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay (CEPAL, 2020b).

Partiendo de los efectos de la pandemia, la CEPAL presume que algunas personas que se encontraban en situación de pobreza no extrema en 2019 verían deteriorada su situación económica y caerían en situación de pobreza extrema. Asimismo, las personas que pertenecían a estratos bajos no pobres pueden caer en pobreza no extrema o extrema; observándose también un fuerte deterioro en la posición de las personas de los estratos medios, y dentro de éstos el grupo de estratos medios-bajos pueden ser los más afectados al pasar a pertenecer a estratos de bajos ingresos, pero aún fuera de la pobreza, o en pobreza no extrema, aunque los impactos -estimados como movilidad económica descendente entre estratos- disminuyen a medida que se avanza en la escala social. Adicionalmente, entre las poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos del COVID-19, se encuentran las mujeres y la población rural (CEPAL, 2020b).

Por su parte, el CONEVAL ha realizado simulaciones con el fin de identificar algunos posibles efectos de la pandemia en ciertos grupos poblacionales. En el ejercicio de simulación que aquí se presenta (CONEVAL, 2020), se asume que las carencias sociales se mantienen constantes<sup>6</sup>, aunque los pronósticos respecto a su comportamiento reflejan

6 El CONEVAL aclara que existen evidentes limitaciones en el alcance de este análisis al no incorporar los efectos de la coyuntura en las carencias sociales. No obstante, también aclara que, dado el momento de la crisis sanitaria, resultaría aventurado tratar de anticipar la magnitud que tendrá esta crisis en dimensiones distintas al ingreso.

impactos en el corto, mediano y largo plazo, especialmente en el acceso a la alimentación, a servicios de salud y a la seguridad social. Cabe destacar que estima que los efectos de la crisis sanitaria en la seguridad alimentaria se generen mediante la pérdida de ingresos o el riesgo que enfrentarían los eslabones de la cadena de suministro de alimentos.

El escenario mostrado refiere una caída generalizada en el ingreso. Para su diseño se consideraron algunas proyecciones sobre la contracción del PIB en 2020 de alrededor de 6 por ciento, su variación porcentual en la crisis del 2009 (-5.3 por ciento) y la caída promedio de los ingresos de los hogares en el periodo 2008-2010 (-4.6 por ciento). Así, la simulación parte de un estimado conservador de 5 por ciento en la caída de los ingresos per cápita y se recalcula la pobreza por ingresos, ajustando las líneas vigentes en marzo de 2020 con las expectativas de inflación del Banco de México a agosto del mismo año (Cuadro 2).

**Cuadro 2.** Simulación del comportamiento de la pobreza por ingreso según escenario del CONEVAL. México

Indicador	Porcentaje		Millones de personas	
	2018	Escenario 2020	2108	Escenario 2020
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos <sup>1</sup>	16.8	21.7	21.0	27.1
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos <sup>2</sup>	48.8	56.0	61.1	70.0

1/ Población que aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.

2/ Población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que precisa para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Fuente: CONEVAL, 2020.

A partir de los resultados obtenidos por el CONEVAL se observa que el número de personas en situación de pobreza extrema por ingresos se incrementa en al menos 4.9 por ciento, esto es, por lo menos 6.1 millones de personas más, considerando el escenario más conservador. Adicionalmente, el número de personas en situación de pobreza por ingresos se incrementa, al menos, 7.2 por ciento, lo que se traduce en 8.9 millones de personas. Conjuntando ambos indicadores se denota que, bajo el escenario de una disminución generalizada del ingreso de 5 por ciento, se tendrían 15 millones más de pobres. Cabe destacar que el CONEVAL señala que la población más afectada es la que se encuentra en pobreza urbana, debido a la velocidad de propagación del COVID-19 y sus efectos sobre la actividad económica en contextos urbanos.

Por otro lado, no puede dejar de considerarse que la reducción en el ingreso tiene consecuencias directas en la población que se encontraba por arriba pero muy cerca de las líneas de pobreza por ingresos y que, por efecto de la crisis sanitaria, podrían ser más propensas a transitar a una situación de pobreza por ingreso. En 2018, existían 8.6 millones de personas que, sin ser pobres, eran vulnerables por ingresos (CONEVAL, 2019).

## POBREZA EN LAS ZONAS RURALES DE MÉXICO

La pandemia del COVID-19 representa para México un reto de enorme complejidad debido a las múltiples implicaciones de la crisis y a las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta<sup>7</sup>. A pesar de ser un país de ingreso

<sup>7</sup> Entre otros factores, destacan la precariedad laboral, problemas de acceso al agua y de hacinamiento que impiden la adopción generalizada de medidas preventivas y múltiples brechas

medio, los altos niveles de pobreza y desigualdad acentúan la vulnerabilidad social frente a choques económicos adversos, afectando casi invariablemente a la población históricamente en desventaja. De tal suerte, los riesgos más importantes de esta crisis están en la reconfiguración de la distribución del ingreso de los hogares y la profundización de la pobreza y la desigualdad (CONEVAL, 2020).

Si bien se espera que la pandemia tenga mayores efectos adversos en las zonas urbanas (CONEVAL, 2020) no pueden dejar de observarse los posibles efectos en las zonas rurales<sup>8</sup> de México, donde habita el 23 por ciento de su población (INEGI, 2015), particularmente porque en estas zonas la pobreza ha sido un problema no resuelto desde hace décadas y en extremo lacerante, además, por la importancia económica y social que revisten en el ámbito nacional, destacando su contribución a la producción de alimentos.

En los últimos diez años de medición de la pobreza (2008-2018), se observa que la población rural en pobreza aumentó en números absolutos, al pasar de 16.2 a 17 millones de personas, lo que resulta del diferencial existente entre la disminución de la población en pobreza extrema, -2.0 millones de personas, y el incremento de 2.8 millones de personas en pobreza moderada (Cuadro 3). Esto significa que existen alrededor de 17 millones de personas en el ámbito rural que podrán sentir más crudamente los embates de la pandemia y agudizar sus condiciones de pobreza, ya que millones de estas personas enfrentan carencias sociales

de acceso a derechos sociales: salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social, así como la alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares (CONEVAL, 2020).

<sup>8</sup> Zonas rurales: localidades menores a 2,500 habitantes (CONEVAL, S/F).



que pueden agravar esta situación, como las relacionadas con el acceso a servicios de salud o seguridad social. Destaca que en 2018 existían 7.9 millones de personas con dificultades para acceder a alimentos, 8.4 con un ingreso que ni utilizándolo totalmente en la compra de alimentos podían alcanzar una dieta adecuada, y 17.4 que sus ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

**Cuadro 3.** Pobreza en zonas rurales de México

Indicadores	Millones de personas	
	2008	2018
<b>Pobreza</b>		
Población en situación de pobreza	16.2	17.0
Población en situación de pobreza moderada	9.2	11.9
Población en situación de pobreza extrema	7.0	5.0
Población vulnerable por carencias sociales	8.6	11.0
Población vulnerable por ingresos	0.2	0.4
<b>Indicadores de carencia social</b>		
Carencia por acceso a los servicios de salud	12.2	4.2
Carencia por acceso a la seguridad social	22.3	23.8
Carencia por acceso a la alimentación	8.4	7.9
<b>Bienestar</b>		
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	8.5	8.4
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	16.3	17.4

Fuente: CONEVAL, S/F.

## MÉTODO

Con la finalidad de suponer algunos efectos de la pandemia del COVID-19 en las zonas rurales de México, ante la prontitud de su avance y de la todavía escasa información actual y real sobre sus consecuencias en estos territorios, se realizaron dos estimaciones a

partir de las proyecciones y simulaciones realizadas por la CEPAL y el CONEVAL, respectivamente.

La primera considera la proyección de la CEPAL respecto a los efectos de la pandemia en la pobreza extrema y pobreza, que, si bien está realizada para la población en general, es factible considerarla para zonas rurales dadas las dos variables incluidas en este análisis: efectos en el PIB y en el empleo. La segunda, parte de las simulaciones realizadas por el CONEVAL, para identificar algunos posibles efectos en la pobreza por ingreso, a partir de una caída generalizada del ingreso per cápita.

Por otra parte, dada la importancia de conocer de primera mano los efectos de la citada enfermedad en las zonas rurales, especialmente en las que se registran importantes niveles de pobreza, se elaboró un breve cuestionario<sup>9</sup> que fue aplicado a personas que habitan en localidades rurales de alta y muy alta marginación<sup>10</sup> de las regiones Meseta Comiteca, Altos Tzotzil y Tulijá Tzeltal de Chiapas, así como de la Costa Chica y La Montaña de Guerrero<sup>11</sup>. Cabe destacar que históricamente los estados de Chiapas y Guerrero se han ubicado entre los que registran mayores niveles de pobreza en el ámbito nacional.

<sup>9</sup> La primera sección del cuestionario corresponde a información general del entrevistado; posteriormente consta de ocho preguntas relacionadas con los efectos de la pandemia del COVID-19 y se refieren a la disminución de la producción o actividad, ventas e ingresos; aspectos afectados con la disminución del ingreso; realización de otras acciones para solventar los gastos familiares y principales efectos en la localidad.

<sup>10</sup> Conforme al índice de marginación municipal (CONAPO, 2016). Las comunidades marginadas enfrentan elevada vulnerabilidad social cuya mitigación escapa del control personal o familiar, ya que se derivan de un modelo productivo que no brinda las mismas oportunidades a todos. Grados de marginación: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo, determinados por la intensidad de carencias en educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios (CONAPO, 2013).

<sup>11</sup> La aplicación de los cuestionarios fue posible gracias al apoyo de colaboradores en las regiones mencionadas. La mayor parte se realizó vía telefónica y algunos de forma presencial, entre el 4 y el 13 de octubre de 2020.

En el estado de Chiapas se aplicaron 20 cuestionarios; 13 corresponden a ocho localidades del municipio La Independencia y otro a una localidad del municipio La Trinitaria, ambos de la Meseta Comiteca; cinco más se aplicaron en igual número de localidades de los municipios Tenejapa y Zinacantán, de la región Altos Tzotzil; y uno más se aplicó en la cabecera municipal de Yajalón, cabecera también de la región Tulijá Tzeltal.

En Guerrero se aplicaron 22 cuestionarios, de los cuales 19 corresponden a 11 localidades de seis municipios de la Costa Chica: Azoyú, Cuajinicuilapa, Juchitán, Marquelia, Ometepec y Tlacoachistlahuaca; los tres restantes corresponden a tres localidades del municipio Malinaltepec, ubicado en La Montaña.

En ambos estados se consideraron personas que desempeñan diversas actividades, y para la aplicación del cuestionario se tomó como única condición que las realicen en su localidad o entorno regional, es decir, la selección fue cuasi aleatoria.

Entre las personas que respondieron el cuestionario, destaca que más de la mitad son hombres y tanto ellos como las mujeres entrevistadas tienen una edad promedio de 45 años. En Chiapas la mayor parte se dedican a la agricultura con una importante diversidad de cultivos, seguidos por la venta de abarrotes y la producción de artesanías; en Guerrero también la mayor parte de los entrevistados son agricultores y artesanos, aunque también la ganadería, producción de pan y el servicio de transporte, son importantes (Cuadro 4).

**Cuadro 4.** Principales características de las personas entrevistadas

Estado	Mujeres	Hombres	Edad promedio (Años)	Ocupación principal	Principal producto/ servicio que genera ingresos	
Chiapas	40%	60%	45	Agricultor	40%	Maíz, frijol, hortalizas, chayote, café, flores
				Venta abarrotes	15%	Productos no perecederos
				Artesanas	10%	Trajes típicos
				Distribuidor de abarrotes y huevo	10%	Productos no perecederos y huevo
				Otros <sup>a/</sup>	25%	
Guerrero	36%	64%	45	Agricultor	14%	Maíz, frijol, calabaza, plátano
				Artesano	14%	Huaraches y trajes típicos
				Ganadero	9%	Bovinos y caprinos
				Panadero	9%	Pan dulce
				Servicio de transporte	9%	Servicio local
			Otros <sup>b/</sup>	45%		

a/ Empleada doméstica; jornalero; producción de café tostado y molido; venta de pollo; porcicultor.

b/ Carpintero; costurera; mezcalero; músico; porcicultor; productor de quesos; servicio de alimentos; taquero y venta de aguas frescas.

Si bien se reconocen las limitaciones del número de cuestionarios aplicados para realizar inferencias estadísticas, es importante mencionar que no fue posible aplicar un número mayor derivado de las restricciones de movilidad ocasionadas por la contingencia sanitaria y la disponibilidad de tiempo para realizarlas. Sin embargo, se destaca la importancia de dar a conocer la información recabada ya que expresa las condiciones de cómo se están resintiéndolo efectos de la pandemia en estos territorios. De tal forma, se presentan frecuencias de las situaciones detectadas que se derivan específicamente de los efectos de la pandemia del COVID-19, las que hacen referencia a si la producción o actividad que realizan las personas entrevistadas ha disminuido, y en consecuencia las ventas y los ingresos, y de ser el caso, cuáles son los principales ámbitos que se han visto afectados. Adicionalmente se muestra si han recurrido a acciones o actividades adicionales para solventar los gastos familiares y, por último, cuáles son los principales efectos que observan en sus



localidades.

## RESULTADOS

Simulación del CONEVAL y proyección de la CEPAL aplicadas a zonas rurales

Considerando la información presentada respecto a la pobreza en las zonas rurales mexicanas y los resultados de la simulación realizada por el CONEVAL bajo el escenario conservador de una disminución generalizada en el ingreso per cápita del 5 por ciento, se realizó una simulación con la finalidad de suponer el incremento de la pobreza en las zonas rurales de México relacionada con el ingreso y por efectos de la pandemia. De tal forma, en el 2020 la población rural con un ingreso que ni empleándolo todo en la compra de alimentos lograría obtener una dieta adecuada (pobreza extrema por ingresos), podría registrar un incremento de 0.4 millones de personas, y aquella que sus ingresos no le permitirían satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (pobreza por ingresos) podría aumentar en 1.3 millones de personas (Cuadro 5). Esto es, en un escenario conservador bajo los parámetros del CONEVAL se podría tener un incremento de 1.7 millones de pobres en las zonas rurales durante 2020.

**Cuadro 5.** Posibles incrementos en la pobreza rural por ingreso basados en las simulaciones del CONEVAL. México

Indicador	Incremento proporcional estimado por CONEVAL 2020 (%)	Millones de personas	
		2018	Proyección 2020
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	4.9	8.4	8.8
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	7.2	17.4	18.7
<b>Total</b>	---	<b>25.8</b>	<b>27.5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de CONEVAL, 2020 y CONEVAL, S/F.

Por otro lado, tomando en cuenta las proyecciones de incremento de la pobreza extrema y la pobreza realizadas por la CEPAL, también se realizó un ejercicio considerando que el nivel de pobreza extrema proyectado para 2019 por este organismo es ligeramente superior al registrado en 2018 por el CONEVAL, 11.9 y 7.4 por ciento respectivamente, y el de pobreza es coincidente, ubicándolo en 41.9 por ciento ambas instancias tanto en 2018 como en 2019. De tal forma, en el escenario definido como medio por la CEPAL y considerando que las proyecciones son preliminares y basadas en supuestos de impacto sobre el empleo y los ingresos laborales para distintos sectores productivos, se observa que podría esperarse un aumento de casi un millón de personas en las zonas rurales en el 2020, siendo el incremento más considerable en la pobreza moderada que en la extrema (Cuadro 6).

**Cuadro 6.** Posibles incrementos en la pobreza rural basados en las proyecciones de la CEPAL. México

Indicador	Escenario de incremento medio (%)	Millones de personas	
		2018	Proyección 2020
Pobreza extrema	4.0	5.0	5.2
Pobreza moderada	5.9	11.9	12.6
Total	---	17.0	17.9

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL, 2020b y CONEVAL, S/F.

Destaca que en ambos ejercicios de simulación se llega a resultados de un incremento de pobres en las zonas rurales de entre 0.9 y 1.7 millones de pobres, tan solo en el año 2020, lo que repercutiría en las condiciones de bienestar de quienes se encuentran en las zonas rurales con mayor pobreza.

### PRINCIPALES EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LOCALIDADES RURALES MARGINADAS DE CHIAPAS Y GUERRERO

Un efecto que se considera primordial para la vida de las familias y que puede derivar directamente de la pandemia, en especial por las restricciones sanitarias implementadas, es la disminución en la producción o servicios que realizan las personas entrevistadas, ya que necesariamente se vincula con los ingresos obtenidos.

De tal forma, se observa que en Chiapas el 45 por ciento de las personas entrevistadas ha disminuido su actividad, principalmente quienes se vinculan con actividades del sector primario -agricultura y ganadería- así como con la elaboración de artesanías. Naturalmente esta situación significó para muchas de ellas ver reducidas sus ventas

(60 por ciento) y consecuentemente los ingresos, ya que el 75 por ciento manifestó que se redujeron en un 40.3 por ciento, en promedio (Cuadro 7). Vale la pena mencionar que quienes no vieron reducidos sus ingresos son aquellas personas que se dedican a la venta de abarrotes. En Guerrero la situación es más drástica, ya que el 77.3 por ciento de las personas entrevistadas disminuyó su producción o actividad, en una proporción de casi la mitad respecto a lo que hacía antes de la pandemia, y casi la totalidad (95.5 por ciento) ha visto disminuidas sus ventas y sus ingresos, en ambos aspectos por encima del 50 por ciento. En este estado, prácticamente todas las actividades se han visto afectadas, es decir, tanto las agropecuarias, como las relacionadas con servicios y comercio.

**Cuadro 7.** Principales efectos de la pandemia

Estado	Disminución de la producción o actividad		Disminución de ventas		Disminución de ingresos	
	Si	Disminución promedio	Si	Disminución promedio	Si	Disminución promedio
Chiapas	45.0%	41.1%	60.0%	37.9%	75.0%	40.3%
Guerrero	77.3%	47.7%	95.5%	54.0%	95.5%	52.4%
Global	61.9%	45.2%	78.6%	48.2%	85.7%	47.4%

De manera global, esto es, considerando las personas entrevistadas de las 29 localidades de ambos estados, el 61.9 por ciento ha disminuido su producción o actividad, sin embargo, en ningún caso la han dejado de realizar por completo, ya que la disminución promedio es de 45.2 por ciento respecto a la situación previa a la pandemia. La misma circunstancia se registra respecto a las ventas y disminución de los ingresos, ya que si bien hay reducciones importantes en los ingresos que alcanzan hasta el 70 por ciento en Chiapas y 95 por ciento en Guerrero, nadie manifestó una pérdida total, sin embargo, en Guerrero casi se llega a esta situación, y de continuar con las medidas restrictivas y afectaciones en la economía, esto podría convertirse en una falta absoluta de ingresos para algunas familias, con las



consecuentes devastaciones que esto pueda traer aparejado.

Una reducción en los ingresos necesariamente impacta en el bienestar de las familias, además los hogares mexicanos dependen en gran medida de sus ingresos laborales (CONEVAL, 2020a). En este sentido, no cabe duda que la alimentación, y el acceso a servicios de salud y educación pueden verse alterados, entre otros ámbitos de la vida cotidiana.

El acceso a alimentos diversificados para una dieta balanceada es uno de los aspectos que más se modifican cuando las personas ven disminuidos sus ingresos. Entre las personas entrevistadas en Chiapas, se observó que para el 48 por ciento el acceso a alimentos se alteró con la disminución de sus ingresos, impactando principalmente en el consumo de carnes y en la disposición de efectivo para la adquisición de la despensa o canasta básica. Es de llamar la atención que una proporción importante de las personas que manifestaron afectaciones en otros aspectos (80 por ciento de ellos), son agricultores además de un porcicultor, y la mayor afectación que observan es que no tendrán suficiente capital de trabajo para la compra de insumos para las siguientes temporadas de producción (Cuadro 8).

**Cuadro 8.** Principales aspectos que se han visto afectados por la disminución del ingreso derivado de la pandemia

Estado	Alimentación	Salud	Educación	Todos	Otros
Chiapas	48.0%	20.0%	8.0%	4.0%	20.0%
Guerrero	30.8%	26.9%	3.8%	38.5%	0.0%
Global	39.2%	23.5%	5.9%	21.6%	9.8%

Al respecto, la FAO y otros organismos de la ONU están preocupados por los diversos efectos del COVID-19 en las actividades

económicas y las cadenas de suministro, ya que pueden limitar la capacidad de la población para acceder a los alimentos, y reducir la liquidez de los agricultores mermando así su capacidad de producir y vender alimentos en las próximas temporadas de siembra, lo que a largo plazo podría deteriorar gravemente sus medios de subsistencia y afectar la disponibilidad de alimentos (Qu Dongyu, 2020).

Por su parte, entre las personas entrevistadas en Guerrero, la mayor proporción considera que ha visto afectados la alimentación, la salud y la educación de sus hijos de manera integral, ya que así lo manifestó el 38.5 por ciento. Entre la tercera parte que considera que su alimentación y la de su familia se ha visto alterada, manifiestan que han disminuido la compra de carnes, frutas y cereales, en orden de importancia, y se ven obligados a comprar alimentos más baratos.

De manera global se observa que más de una tercera parte de las personas entrevistadas (39.2 por ciento) considera que se ha afectado su alimentación, esto es de gran relevancia ya que impacta de forma generalizada a los miembros de una familia, aunque con mayores repercusiones en los infantes. Esta situación puede generar una situación de fragilidad alimentaria, ya que la adquisición de alimentos puede disminuirse no sólo en cantidad, sino también en calidad y diversidad, al optar por comprar otros más baratos, lo que generalmente coincide con los procesados de bajo contenido nutritivo (Quintero, et al., 2016).

Por otra parte, las personas han tenido que recurrir a diferentes acciones y actividades con la finalidad de compensar la disminución de sus ingresos; de tal forma, el 35 por ciento

de los entrevistados en Chiapas se han visto en la necesidad de pedir préstamos para solventar los gastos familiares, y el 63.6 por ciento en Guerrero. Además de esta acción varias personas, o algún miembro de sus familias, están realizando actividades que antes de la pandemia no realizaban, con el fin de hacer frente a los gastos familiares cotidianos, ya que así lo manifestó el 40 por ciento en Chiapas y el 64.3 por ciento en Guerrero.

En Chiapas, el 44.4 por ciento de los entrevistados o algún miembro de su familia mencionó que han emigrado, principalmente a la isla de Cozumel<sup>12</sup> y a Estados Unidos, igualmente algunas familias han tenido que recurrir a la venta de sus tierras o de sus animales -pie de cría- lo que afecta directamente contra el patrimonio familiar, y en un futuro casi inmediato, en los ingresos que antes se obtenían de la explotación tanto de las tierras como de los animales (Cuadro 9).

**Cuadro 9.** Nuevas actividades para solventar los gastos familiares

Estado	Emigrar	Venta de tierras	Venta de animales	Otras
Chiapas	44.4%	22.2%	33.3%	0.0%
Guerrero	10.5%	5.3%	26.3%	57.9%
Global	21.4%	10.7%	28.6%	39.3%

En Guerrero, si bien tienen relevancia la venta de animales y la emigración, principalmente a los estados de Morelos y Sinaloa, son más frecuentes otro tipo de actividades (57.9 por ciento), entre las que destacan el emplearse como jornalero agrícola en la misma localidad o en otras alledañas

<sup>12</sup> Importante zona turística del caribe mexicano.

de forma intermitente, así como la venta de alimentos preparados dentro de las mismas localidades.

Además de los posibles efectos en la salud de las personas, la pandemia del COVID-19 amenaza con afectar gravemente los medios de vida de los agricultores pobres del medio rural, en especial los que dependen de la agricultura (FIDA, 2020).

Finalmente, se identificaron cuáles son los principales efectos de la pandemia del COVID-19 a nivel localidad, destacando que en ambos estados las personas entrevistadas expresan la disminución en el empleo como el principal efecto, tanto en las localidades donde habitan como en otras de la región, ya que muchas personas trabajaban en éstas y diversos negocios o establecimientos cerraron. En el caso particular de Chiapas se mencionó que productores que habitualmente contrataban jornaleros, disminuyeron el número de contrataciones debido a la disminución de las ventas (Cuadro 10).

**Cuadro 10.** Efectos de la pandemia en las localidades

Estado	Disminución de empleo	Desabasto de alimentos	Aumento de inseguridad	Aumento de robos
Chiapas	41.7%	25.0%	8.3%	25.0%
Guerrero	51.3%	15.4%	15.4%	17.9%
Global	46.7%	20.0%	12.0%	21.3%

Referente al desabasto de alimentos, si bien se identifica como un efecto asociado a la pandemia, aún las personas no lo observan tan relevante, sin embargo, algunos manifestaron que más bien no contaban con dinero para comprar alimentos y que el desabasto fue localizado, no generalizado. Particularmente



## ACCIONES PARA MITIGAR LOS IMPACTOS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN LAS ZONAS RURALES MARGINADAS DE MÉXICO

en el estado de Chiapas, hubieron reiteradas expresiones en torno al incremento de los precios, de hasta 30 por ciento, principalmente en arroz, maíz, frijol, azúcar y pasta para sopas, lo que se asocia con el cierre de parte de la frontera con Guatemala y con las compras de pánico, mencionando además que los precios no han vuelto al nivel previo a la pandemia. Para el tercer trimestre de 2020 la Procuraduría Federal del Consumidor de México había reportado incremento injustificado de precios en maíz, frijol y tortillas (CONEVAL, 2020).

En ambos estados el aumento de robos se refiere a animales, es decir, abigeato, y en Chiapas a los robos que se han sucedido en las parcelas al sustraer parte de las cosechas, ya que quienes sustraían los productos pretendían venderlos ante el incremento de los precios, lo que ha generado conflictos sociales a nivel regional.

En suma, en México la propagación de la enfermedad puede resultar devastadora para las localidades rurales pobres y los pequeños productores de alimentos, que ya se enfrentan a importantes desafíos. Además, la pandemia y las perturbaciones ligadas al comercio, los viajes y los mercados podrían limitar la producción y la disponibilidad de los alimentos (FIDA, 2020).

El México rural tiene un gran reto: enfrentar una pandemia que ha costado cientos de miles de vidas alrededor del mundo, con un sistema de salud deficiente, múltiples barreras de transporte y comunicación y sistemas precarios en materia de protección laboral y económica. Es posible romantizar la fortaleza y la resiliencia de las poblaciones rurales mexicanas, sin embargo, los estragos económicos y sociales en el México rural, apenas empiezan (CARRASCO et al., 2020).

La pandemia ha agudizado las dificultades de la población pobre y vulnerable para satisfacer sus necesidades básicas, por lo que resulta necesario garantizar los ingresos, la seguridad alimentaria y los servicios básicos a las personas cuya situación se ha vuelto extremadamente vulnerable y que no estaban incluidas en los programas sociales existentes antes de la pandemia (CEPAL, 2020b).

Desde esta perspectiva, se presentan algunas propuestas enfocadas al ingreso, la alimentación y la producción agrícola, que se consideran factibles de implementarse en las zonas rurales marginadas de México, sin dejar de reconocer que existen otras posibles de llevarse a cabo a partir de las condiciones específicas de cada territorio. Así, se considera necesario que las acciones se enfoquen desde dos perspectivas: acciones de carácter emergente y acciones de largo alcance.

Las primeras implican la capacidad de responder de forma inmediata a las necesidades de las comunidades rurales marginadas por parte de las instancias gubernamentales federales, estatales y municipales; en tanto las segundas deben visualizarse para generar efectos de mediano y largo plazo, que permitan impulsar la resiliencia de los habitantes del sector rural empobrecido hacia la recuperación y la sostenibilidad de sus actividades. Ambos tipos de acciones deben ser complementarias con el fin de procurar que los habitantes de las localidades rurales marginadas no caigan en una mayor espiral de pobreza.

**ACCIONES EMERGENTES**

Este tipo de acciones pueden ser clave para contribuir a mitigar los efectos del COVID-19 de forma inmediata en las zonas rurales pobres de México, por lo que se consideran dos: transferencias temporales en efectivo y distribución temporal de alimentos.

a) Transferencias en efectivo temporales no condicionadas. La finalidad principal de esta medida es coadyuvar al poder adquisitivo de las familias rurales que, por diversas razones derivadas de la pandemia, lo han visto mermado en los últimos meses.

Las transferencias monetarias pueden ayudar a que quienes dependen de trabajos informales, como los jornaleros, y lo hayan perdido, cubran sus necesidades básicas, contribuyan al sostenimiento del consumo en los hogares, o bien, que les permitan subsistir, y que además ayuden a la reactivación de las economías locales. Esto es, se requiere que las familias cuenten con el capital suficiente que les permita amortiguar los efectos de la falta de ingresos y contribuyan a aminorar las repercusiones en la economía nacional (Carrasco, 2020; Castro 2020; CEPAL, 2020; CONEVAL, 2020).

Si bien es necesario estimar el costo que estas transferencias monetarias pueden significar para el país en una perspectiva de corto plazo, y así definir su temporalidad, la CEPAL (2020b) plantea que la duración mínima debería ser de tres meses, aunque seis meses o un año darían una mejor protección a la población. Igualmente, menciona que conviene considerar que las transferencias sean para cada persona y por un equivalente a una línea de pobreza extrema o a una línea de pobreza.

En México la línea de pobreza extrema

rural por ingresos era de 1,202.05 pesos por persona al mes, en septiembre de 2020, es decir, es la cantidad de dinero que una persona requería para adquirir la canasta alimentaria. La línea de pobreza rural por ingresos era de \$2,130.24 en el mismo mes, esto es, lo que una persona requería para obtener la canasta alimentaria y no alimentaria (Cuadro 11). Entre el mes de marzo de 2020, en que se toman las primeras medidas de contingencia sanitaria, y septiembre, se observa un incremento en ambas líneas de pobreza, que alcanza el 2.7 por ciento en la de pobreza extrema y 1.6 por ciento en la de pobreza, lo que refleja un incremento en los precios de las canastas básicas alimentaria y no alimentaria<sup>13</sup>.

**Cuadro 11.** Base para transferencias monetarias temporales

Mes/año	Línea de pobreza extrema por ingresos. Rural	Línea de pobreza por ingresos. Rural
Marzo 2020	\$1,169.89	\$2,097.14
Septiembre 2020	\$1,202.05	\$2,130.24

Fuente: CONEVAL, 2020. Líneas de pobreza por ingresos. <http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages>

Entonces, con el fin de establecer un monto transferible en efectivo por persona que permita contribuir al ingreso de la población rural pobre, puede considerarse el del mes más alto al momento, en este caso septiembre; su asignación debe incluir a cualquier persona pobre de localidades rurales que lo requieran, sin que sea necesario que sea beneficiario directo de algún programa federal o estatal.

Dada la cantidad de población rural pobre, que como ya se mencionó en 2018

<sup>13</sup> El cálculo de las líneas de pobreza se sustenta en el Índice Nacional de Precios al Consumidor, medido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).



alcanzaba a 17 millones de personas, resulta oportuno que la consideración de las transferencias en efectivo fuese gradual, iniciando y priorizando a los territorios de mayor marginación, como se detallará más adelante, lo que resulta de suma importancia dada la erogación que significa esta medida en términos proporcionales del PIB.

La distribución de estos recursos es un tema complicado de resolver que conlleva un costo operativo importante, ya que una proporción significativa de la población rural marginada no está bancarizada, en especial los que no son beneficiarios de algún programa social. Una alternativa a ello es basarse en la estructura gubernamental actual para la distribución de los recursos de programas oficiales.

b) Distribución temporal y regionalizada de alimentos. Existen localidades rurales en las que particularmente el abasto de alimentos es complicado, derivado de su lejanía con relación a centros de abasto, así como a la dificultad de acceso a ellas. Esta iniciativa debe partir de una identificación de las autoridades locales, en principio comunitarias y vincularse con las municipales, ya que de otra forma sería complicado para las autoridades estatales o federales detectar necesidades puntuales. Cabe destacar que en general existe organización al interior de las localidades que puede servir de base para ello, sin embargo, también se requieren iniciativas de los tres órdenes de gobierno que contribuyan a difundir y organizar iniciativas de este tipo.

Se debe procurar que las familias más pobres de las localidades rurales tengan acceso a alimentos básicos, principalmente no perecederos a través de una despensa básica, que les permitan realizar tres alimentos al día

con alimentos que contribuyan a una dieta balanceada en estos tiempos de pandemia en los que la posibilidad de acceder a ellos se ha reducido por la disminución generalizada de los ingresos.

En las localidades rurales de difícil acceso, regularmente no existe una distribución equilibrada de alimentos, es decir que incluya diversidad y calidad, y habitualmente los precios son más altos derivado del costo de distribución. Estas condiciones refuerzan la necesidad de la participación local, por lo que organizar cadenas de suministro y distribución en las localidades puede contribuir a mejores resultados y a limitar la exposición de la población a zonas de mayor contagio.

Si las familias cuentan con un apoyo específico para la alimentación, no sólo se ve favorecida su salud y bienestar, sino también la disposición de efectivo, ya que, al reducir el gasto en la compra de alimentos, pueden disponer de dinero para adquirir otros artículos básicos para la higiene personal y de la vivienda, lo que en estos momentos de pandemia se convierte en otro tema central.

En México existen innumerables zonas rurales que requerirían este tipo de apoyo, ya que, si bien aún sin la pandemia enfrentan problemas para lograr una alimentación sana o padecen hambre, esta enfermedad seguramente los ha agudizado y lo seguirá haciendo.

La distribución urgente de alimentos, así como las transferencias temporales en efectivo, deben sustentarse en una focalización territorial, ya que esto contribuirá a hacerlas más eficientes y procurar que lleguen a quienes más lo requieren. Un principio de focalización pueden ser los municipios de alta y muy alta marginación y los padrones institucionales existentes, ya que ubican a

las personas que se encuentran en pobreza extrema y pobreza, los cuales pueden ser actualizados y complementados. A partir de estos dos elementos es posible conformar regiones de atención prioritaria e ir generando conglomerados con categorías de mayor a menor emergencia.

Las transferencias monetarias y la distribución de alimentos temporales, son acciones que pueden ayudar a que no se profundice la pobreza y a garantizar el derecho de las personas a una alimentación sana en el corto plazo, contribuyendo al ODS dos: hambre cero.

**• ACCIONES DE LARGO ALCANCE**

Los efectos generados por la pandemia en las localidades rurales pobres pueden permanecer más allá del tiempo que dure la emergencia sanitaria, por ello son indispensables acciones de corto y mediano plazo que impulsen un proceso de regeneración y reactivación de las economías locales y que, en el mejor de los casos, contribuyan a su resiliencia. Así, se consideran como acciones fundamentales impulsar actividades productivas a nivel de unidad familiar y acciones a través de programas gubernamentales enfocados a la unidad de producción.

a) Impulsar actividades productivas a nivel de unidad familiar. Una alternativa fundamental para mejorar la disposición de alimentos para las familias rurales pobres, es proporcionarles medios que les permitan producir alimentos en sus unidades familiares, como insumos y equipamiento, cuya finalidad sea el consumo familiar. Con esta iniciativa se pueden obtener alimentos tales como algunas verduras y hierbas de alto valor nutritivo, además de proteína de origen animal de rápida y fácil reproducción.

Esta acción también requiere de una focalización que permita apoyar a quienes lo requieren, por lo que puede partir de lo mencionado anteriormente; además será importante que las acciones se realicen de forma coordinada entre las localidades y los gobiernos municipales y estatales.

b) Programas agrícolas y de desarrollo rural reorientados. Existe una seria alarma sobre la subsistencia de las personas más vulnerables del planeta: los agricultores; además se detectan efectos tangibles en el sector agrícola, por lo que las inversiones en programas agrícolas rurales pueden contribuir a reforzar la autosuficiencia de las personas, mitigar el impacto de los fenómenos graves, garantizar una seguridad y unos sistemas alimentarios más sostenibles y mejorar la resiliencia en los territorios en situaciones de fragilidad (Silvieri, 2020; FIDA, 2020).

Si bien en México existen programas orientados a la agricultura, en medio de la pandemia resulta conveniente realizar algunas modificaciones que estén orientadas a atender especialmente a aquellos productores que, derivado de la pandemia, hayan visto afectada su capacidad de iniciar nuevos ciclos agrícolas, especialmente con insumos y capital de trabajo, más allá de si son o no población objetivo o parte de los padrones actuales. Adicionalmente se debe considerar algún tipo de soporte para que los agricultores, particularmente los pequeños productores que en innumerables ocasiones coinciden con la población pobre, puedan acceder al mercado, ya que puede ser un factor que también resulte con dificultades derivadas de la pandemia.

El crecimiento económico en la agricultura es entre dos y tres veces más eficaz para disminuir la pobreza y la



inseguridad alimentaria que el crecimiento en otros sectores. Además, las inversiones en la agricultura en pequeña escala pueden contribuir a reactivar la producción alimentaria y crear empleos tras una crisis, así como a facilitar la recuperación de las localidades rurales (FIDA, 2020).

Con el fin de evitar daños graves a las economías rurales, es básico que la agricultura, las cadenas alimentarias, los mercados y el comercio sigan funcionando. Una respuesta precisa a la pandemia puede ser una oportunidad para repensar y reconstruir los sistemas alimentarios sobre una base más sostenible e inclusiva. Esto es, frente a las grandes brechas históricas que la pandemia ha agravado, es momento de implementar políticas universales, redistributivas y solidarias con enfoque de derechos y que no dejen a nadie atrás, además mantener presente que invertir más en el desarrollo rural es una de las condiciones esenciales para el logro del segundo ODS: la erradicación del hambre (Silveri, 2020; CEPAL, 2020b).

c) Permanencia, reactivación o creación de programas orientados al contexto de la pandemia. En un análisis realizado por el CONEVAL (2020) de 38 programas establecidos como prioritarios por el Gobierno Federal, 19 corresponden a intervenciones de desarrollo social, sin embargo, ninguno se dirige explícitamente a la población en situación de pobreza -conforme a la medición del CONEVAL- aunque algunos podrían coincidir con la priorización territorial aplicada. Destaca que no todos los programas que otorgan transferencias al ingreso son relevantes en la situación de la emergencia sanitaria y que los programas que se dirigen al sector rural podrían ser menos relevantes durante la emergencia respecto a los urbanos,

al esperarse que las afectaciones económicas más intensas se observen en las ciudades; no obstante, menores niveles de consumo urbano afectan la demanda de bienes en el sector rural y por tanto los ingresos de su población. Por otro lado, según este análisis tampoco se observan acciones dirigidas a la población que a raíz de la emergencia sanitaria perdió su empleo, lo que deja desprotegidos a amplios sectores de la población, tanto urbana como rural.

En este contexto, algunas de las medidas anunciadas por el Gobierno Federal podrían no ser suficientes para llegar a toda la población que se verá afectada con mayor severidad (CONEVAL, 2020), por lo que es indispensable priorizar políticas públicas e instrumentos que se dirijan a atender las condiciones actuales, y las previstas, a causa del COVID-19, por encima de acciones que en este momento no son prioritarias para el país, lo que no necesariamente significa minimizar su importancia, pero que sin duda, pueden esperar a que se amortigüen los efectos de la pandemia para su implementación.

Frente a ello, los actuales programas federales dirigidos al bienestar social o al impulso productivo, deben mantenerse operando con la mayor eficiencia posible en términos de población objetivo y oportunidad en su ejecución, y en el mejor de los casos, ampliar su cobertura con la finalidad de llegar a las personas que hasta este momento se encuentran desprotegidas en el marco de la pandemia. En este sentido, los programas federales que hacen transferencias monetarias directas a la población contribuyen a mantener la liquidez de las personas y las familias rurales, ya que esos recursos son esenciales para el sustento de muchos hogares mexicanos, en particular para los más pobres (CONEVAL,

2020).

Por otro lado, es relevante retomar experiencias del pasado que mostraron resultados positivos y que en este momento pueden contribuir a las acciones para enfrentar la pandemia. En este sentido, la reactivación del Programa Empleo Temporal, que operó hasta 2018, es factible, ya que se cuenta con infraestructura y experiencia ampliamente documentada para facilitar su operación de manera relativamente rápida. Este programa pretendía impactar en las actividades productivas de municipios de muy alta, alta y media marginación o con alta pérdida de empleo. Otros programas factibles de reactivarse para que contribuyan con una estrategia frente a la pandemia son Primer Empleo y el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (CONEVAL, 2020).

El diseño de los programas mencionados, entre otros, puede ser la base para diseñar programas alternos que estén debidamente acotados para resolver los problemas ocasionados por la pandemia en las localidades rurales pobres, los cuales deberían ser diseñados y operados desde una visión de estricta complementariedad y coordinación institucional, implicando a aquellas instituciones que intervienen en el sector y que tienen la capacidad para incidir en estos momentos difíciles.

Finalmente, es relevante mencionar que, como política pública inclusiva, deberá caminarse hacia la creación de un Piso Mínimo Solidario, que consiste en una transferencia monetaria a la población pobre, que, a diferencia de la renta básica ciudadana, puede ser no aceptada por individuos con mayores ingresos y transferida a grupos vulnerables (CONEVAL, 2020).

## •REFLEXIONES FINALES

América Latina tiene por delante un reto de gran magnitud, es decir, contrarrestar los efectos de la pandemia del COVID-19 con la finalidad de que no se materialice el pronóstico de una década más perdida en materia de combate contra la pobreza, por lo que los gobiernos deberán implementar acciones que les permitan subsanarla, por encima de aspectos demagógicos y poniendo en el centro a su población y en colaboración directa con ésta. Por supuesto, esto compete también a México.

Dada la magnitud de los efectos de la pandemia del COVID-19 en diversos sectores de México, no cabe duda que los ingresos y la calidad y acceso a la alimentación en las localidades rurales marginadas del país se han visto mermados, esto es, el tema central es que, como secuela de la pandemia, el número de pobres en estos territorios aumentará en este 2020 y posiblemente en los siguientes años, afectando su bienestar, y diluyendo en el ámbito nacional algunos de los logros que en materia de desarrollo social y disminución de la pobreza se habían alcanzado, sin que fueran óptimos. Además, sitúa un nuevo panorama socioeconómico que deberá enfrentarse desde condiciones poco propicias para superarlo con prontitud, lo que puede comprometer la capacidad de recuperación económica de los hogares y las unidades económicas rurales.

Para las familias pobres del México rural, una disminución de alrededor del 50 por ciento en sus ingresos, como resultó del trabajo en terreno, es devastador, debido a que disponen de pocos o nulos medios distintos al ingreso para cubrir sus necesidades, incluida la alimentación, lo que sin duda resultará en



un disminución en el bienestar y significará para el país un retroceso en el camino hacia el cumplimiento de los ODS uno y dos, entre otros, y más allá de esto, implicará a nivel nacional contar con más población rural que no tiene cubiertos sus principales derechos humanos.

Frente a ello, resulta indispensable que desde el Gobierno Federal se diseñen estrategias puntuales y específicas para abatir los efectos de la pandemia desde dos vertientes, la primera: para proteger a la población rural que se encuentra en pobreza extrema o pobreza por razones estructurales; y la segunda: para apoyar a quienes han visto sus ingresos y calidad de vida disminuidos por factores circunstanciales, es decir, por la pandemia.

Como bien reconoce la FAO, la ausencia de políticas complementarias, en un contexto de por sí lacerante, puede llevar a la población rural de las zonas marginadas a condiciones inhumanas. Arribar a esta situación puede suceder relativamente rápido, por la velocidad con que se propaga la enfermedad y sus efectos, y desafortunadamente puede prolongarse por varios años, más allá de lo que sus pobladores puedan hacer por sí mismos, con sus propios medios y su distintiva iniciativa de sobreponerse a condiciones adversas, es decir, a su resiliencia inducida a través de diversificar sus actividades. Nuevamente, los ODS estarán lejos de cumplirse para aquellos pueblos que se encuentran marginados históricamente.

En estos momentos plantear acciones dirigidas a las poblaciones rurales marginadas en el marco de las futuras consecuencias generadas por el COVID-19, no sólo se anteponen como acciones emergentes, sino como acciones éticas y humanitarias,

considerando que en ellas se encuentra un amplio sector de la población mexicana y un amplio sector de su futuro: los niños y jóvenes rurales. Esto es, afrontar la crisis sanitaria de forma reactiva no será suficiente, se requiere aminorar las brechas existentes.

Lograr políticas públicas diferenciadas que lleguen en este momento a las poblaciones rurales que más lo requieren, y lo requerirán en poco tiempo por los efectos de la pandemia, parece complicado frente a la ausencia, hasta el momento, de estrategias planificadas y focalizadas para el corto y mediano plazo; por tanto, como ha sido habitual, una parte fundamental de la solución serán el esfuerzo individualizado, familiar y comunitario para hacer frente a esta complicada situación. Es deseable la participación del sector privado y de la sociedad civil, con el fin de no descansar toda la responsabilidad de salir de la pandemia en el gobierno, aunque sin duda debe encabezarla. Así, como lo destaca el CONEVAL (2020), es urgente iniciar una reflexión pública sobre la necesidad de promover la inclusión y la construcción de un sistema universal de protección social, además para que en el futuro estemos mejor preparados para afrontar crisis ambientales o sanitarias como país.

Las acciones sugeridas plantean la necesidad de un nuevo diseño de políticas públicas e instrumentos dirigidos a la población rural empobrecida, cuyo punto de partida es la pandemia. Se requieren acciones que contribuyan a ir paliando la deuda histórica que se tiene con estas poblaciones, y que permitan reconfigurar iniciativas de mediano y largo plazo, ya que de no planificarse desde esta perspectiva llevará muchos años que lleguen a un estado de bienestar. Para ello, resulta indispensable

dirigir esfuerzos institucionales para monitorear las afectaciones derivadas del COVID-19 en las poblaciones rurales marginadas, cuyos resultados permitan planear desde una visión integral y con la participación de los gobiernos federal, estatales y municipales, para impulsar acciones que además incluyan la salud, la educación y la vivienda.

En suma, frente a los visibles efectos negativos de la pandemia del COVID-19 en las zonas rurales, el gobierno mexicano deberá repensar las expectativas y acciones planteadas al inicio del 2020 ante la crisis sanitaria y la ya iniciada desaceleración económica.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

BANCO MUNDIAL (BM). Índice de Gini. México. 2018. Disponible en: [https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX&name\\_desc=false](https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX&name_desc=false). Acceso: 11 oct. 2020.

CARRASCO, H.; GARCÍA, F.A.; GONZÁLEZ, L.F. COVID-19 en el México Rural. Nexos. Blog de la redacción. Junio 3, 2020. Disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/?p=11673>. Acceso: 17 sep. 2020.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística. Informe Especial COVID-19 No. 6. 2020a. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45877-efectos-covid-19-comercio-internacional-la-logistica>. Acceso: 20 sep. 2020.

\_\_\_\_\_. El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe especial COVID-19 No. 3. 2020b. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf). Acceso: 1 oct. 2020.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). Índice absoluto de marginación 2000-2010. 2013. Disponible en: <https://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>. Acceso: 5 oct. 2020.

\_\_\_\_\_. Índice de marginación por municipio 1990-2015. 2016. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/ES/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion). Acceso: 8 oct. 2020.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social. Medición de la pobreza serie 2008-2018. 2019. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf). Acceso: 18 sep. 2020.

\_\_\_\_\_. La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. 2020. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica\\_Social\\_COVID-19.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf). Acceso: 13 sep. 2020.

\_\_\_\_\_. Medición de la pobreza. Glosario. S/F. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>. Acceso: 11 oct. 2020.

\_\_\_\_\_. Anexo estadístico 2018. S/F. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2018.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx). Acceso: 11 oct. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA- COMISIÓN ECONÓMICA

PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (FAO-CEPAL). Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Cómo incrementar la resiliencia. Boletín No. 2. 2020. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca8872es>. Acceso: 14 sep. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Impacto del COVID-19 en la pobreza: Pobreza inducida en América Latina y el Caribe producto del COVID-19. Santiago. 2020a. <https://doi.org/10.4060/ca9272es>. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9272es>. Acceso: 20 sep. 2020.

\_\_\_\_\_. Seguridad alimentaria bajo la pandemia de COVID-19. Informe preparado por FAO a solicitud de la Coordinación Nacional de la Presidencia Pro Tempore de México ante la CELAC. 2020.b Disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/covid19/Boletin-FAO-CELAC.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/covid19/Boletin-FAO-CELAC.pdf). Acceso: 13 sep. 2020.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA). COVID-19. 2020. Disponible en: <https://www.ifad.org/es/covid19>. Acceso: 16 sep. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>. Acceso: 01 oct. 2020.

\_\_\_\_\_. Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). 2020a. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe\\_presentacion\\_resultados\\_abril\\_2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/etoe_presentacion_resultados_abril_2020.pdf). Acceso: 3 oct. 2020.

\_\_\_\_\_. Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML) Resultados de abril 2020. 2020b. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovidml/2020/doc/ecovid\\_ml\\_presentacion.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovidml/2020/doc/ecovid_ml_presentacion.pdf). Acceso: 3 oct. 2020.

\_\_\_\_\_. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (Nueva Edición) (ENOEN) Resultados de agosto 2020. 2020c. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_n\\_presentacion\\_ejecutiva\\_0820.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_presentacion_ejecutiva_0820.pdf). Acceso: 3 oct. 2020.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). GDP projections. Real GDP growth. 2020. Disponible en: [http://www.oecd.org/economic-outlook/?utm\\_source=Adestra&utm\\_medium=email&utm\\_content=Image\\_por\\_ciento3A\\_por\\_ciento20GDP\\_por\\_ciento20English&utm\\_campaign=ecooutlooksep2020&utm\\_term=pac#gdp-projections](http://www.oecd.org/economic-outlook/?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=Image_por_ciento3A_por_ciento20GDP_por_ciento20English&utm_campaign=ecooutlooksep2020&utm_term=pac#gdp-projections). Acceso: 16 sep. 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Hacia la territorialización de medidas para prevenir y mitigar el contagio con el COVID-19 al empleo en las áreas rurales de América Latina. 2020. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_743352.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_743352.pdf). Acceso: 1 oct. 2020.

PÉREZ, G. COVID-19 deja sin trabajo a 12.5 millones de personas en México. El Financiero. 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/12-millones-de-mexicanos-perdieron-su-salario-en-abril-por-suspension-laboral>. Acceso: 3 oct. 2020.

QU DONGYU. Nuevos datos sugieren que la COVID-19 está disparando el hambre en los países vulnerables. 2020. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1280415/icode/>. Acceso: 12 sep. 2020.

QUINTERO, M.A.; GALLARDO, R.M.; CEÑA, F. Implicaciones de la disminución de la capacidad productiva de granos básicos sobre la alimentación en comunidades rurales pobres de México. 2016. Economía Agraria y Recursos Naturales. ISSN: 1578-0732. e-ISSN: 2174-7350. 16,2: 33-67, 2016. Disponible en: <https://polipapers.upv.es/index.php/EARN/article/view/earn.2016.02.02/7176>. Acceso: 18 sep. 2020.

SILVERI, P. Covid19. Los riesgos más graves para las zonas rurales. Vatican news. 20 abril. 2020. Disponible en: <https://www.vaticannews.va/es/mundo/news/2020-04/coronavirus-consecuencias-zonas-rurales-ifad.html>. Acceso: 12 sep. 2020.

TORRENS, J. Las crisis del COVID-19 y la importancia del enfoque territorial. 2020. Blog del IICA. Disponible en: <https://blog.iica.int/blog/las-crisis-del-covid-19-importancia-del-enfoque-territorial>. Acceso: 6 oct. 2020.





## **GOVERNANÇA TERRITORIAL E AÇÃO COLETIVA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ (RN)<sup>1</sup>**

Emanoel Márcio Nunes<sup>2</sup>

Carla Camila Gomes Freitas<sup>3</sup>

---

1 Este trabalho é resultado de pesquisas desenvolvidas no âmbito da agricultura familiar, e contou com auxílio do MDA/SDT/CNPq através do Edital 005/2009 – Gestão de Territórios Rurais.

2 Economista. Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Professor da graduação em Economia e dos Programas de Pós-Graduação em Economia (PPE/UERN) e em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES/UERN), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (FACEM/UERN). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD-UFRGS). E-mail: emanoelnunes@uern.br , Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-9045-887X>

3 Geógrafa. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (PLANDITES/UERN). Membro do Núcleo de Estudos em Geografia Agrária e Regional (NuGAR). E-mail: camilla.gomes1@hotmail.com, Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-2935-0616>

O objetivo é analisar a importância da ação coletiva do Colegiado Territorial e sua contribuição para a eficiência das estruturas de governança para o desenvolvimento rural do território Açu-Mossoró, no Rio Grande do Norte, considerando as práticas de gestão social em sistemas alimentares locais. Como procedimentos metodológicos o trabalho seguiu o Estudo de Caso, onde a unidade de análise é o integrante da plenária do Colegiado Territorial, visando obter a definição do apoio às organizações coletivas de experiências emergentes da política de desenvolvimento territorial diante dos impactos da Pandemia do COVID-19. Como resultado cabe considerar as estratégias de gestão social numa coordenação e compartilhamento, diante de desafios dos agricultores familiares e suas cooperativas na implantação de projetos que construam mercados e dinamizam o desenvolvimento territorial com apelo à sustentabilidade. Conclui-se, portanto, que é imprescindível pensar numa gestão do colegiado que fortaleça a construção de mercados, com a finalidade de contribuir para redução das desigualdades, promover a segurança alimentar, a partir de eficientes processos de governança na relação entre os representantes (sociedade civil e governos municipal, estadual e federal).

**Palavras chave:** Território, governança, desenvolvimento rural, sustentabilidade.

The objective is to analyze the importance of the collective action of the Territorial Collegiate and its contribution to the efficiency of governance structures for the rural development of the Açu-Mossoró territory, in Rio Grande do Norte, considering the social management practices in local food systems. As methodological procedures the work followed the Case Study, where the unit of analysis is a member of the plenary session of the Territorial Collegiate, aiming to obtain the definition of support to collective organizations of experiences emerging from the territorial development policy in the face of the impacts of the COVID- Pandemic 19. As a result, social management strategies should be considered in coordination and sharing, given the challenges faced by family farmers and their cooperatives in implementing projects that build markets and boost territorial development with an appeal to sustainability. It is concluded, therefore, that it is essential to think about collegiate management that strengthens the construction of markets, with the purpose of contributing to the reduction of inequalities, promoting food security, based on efficient governance processes in the relationship between representatives (society and municipal, state and federal governments).

**Key words:** Territory, governance, regional development, sustainable.

El objetivo es analizar la importancia de la acción colectiva del Colegiado Territorial y su contribución a la eficiencia de las estructuras de gobernanza para el desarrollo rural del territorio Açu-Mossoró, en Rio Grande do Norte, considerando las prácticas de gestión social en los sistemas alimentarios locales. Como procedimientos metodológicos el trabajo siguió el Estudio de Caso, donde la unidad de análisis es miembro del Pleno del Colegiado Territorial, con el objetivo de obtener la definición de apoyo a las organizaciones colectivas de las experiencias emergentes de la política de desarrollo territorial ante los impactos de la COVID-Pandemia. 19. Por ello, las estrategias de gestión social deben ser consideradas en forma coordinada y compartida, dados los desafíos que enfrentan los agricultores familiares y sus cooperativas en la implementación de proyectos que construyan mercados e impulsen el desarrollo territorial con un llamado a la sostenibilidad. Se concluye, por tanto, que es fundamental pensar en una gestión colegiada que fortalezca la construcción de mercados, con el propósito de contribuir a la reducción de las desigualdades, promoviendo la seguridad alimentaria, basada en procesos de gobernanza eficientes en la relación entre representantes (sociedad y gobiernos municipales, estatales y federales).

**Palabras clave:** Territorio, gobernanza, desarrollo rural, sostenibilidad.



## INTRODUÇÃO

A busca de novas estratégias de inclusão tem revelado a urgência sobre modelos de desenvolvimento ditos alternativos, devido ao insucesso daqueles anteriormente adotados e que deixaram como principal legado traços de desigualdade, insegurança alimentar, ônus ambiental e exclusão socioeconômica. Nesse contexto, é possível observar que o insucesso está relacionado à introdução de modelos pré-concebidos e atrelados a regimes alimentares predominantes, que não consideravam as especificidades e dimensões regionais econômicas, ambientais, sociais, culturais, históricas e políticas, que convergem para integralização de elementos territoriais e constituem estratégias para o desenvolvimento rural. Esse esforço vem sendo presenciado com o surgimento de formas de produzir a partir de sistemas alimentares que exigem pensar e compreender o mundo e seu desenvolvimento, numa perspectiva de mais viabilidade com apelo da sustentabilidade. Cabe ressaltar que a deficiência na distribuição de alimentos no mundo é a causa principal da fome, de várias doenças, e das mortes por desnutrição, existe um acentuado desequilíbrio entre áreas que reinam o desenvolvimento e as que o subdesenvolvimento e a desnutrição aparecem evidentes (TONIAL, 2009).

Tal conjuntura tem resultado nas últimas décadas na necessidade da transição de modelos especializados e vinculados a regimes alimentares predominantes de alcance global, para dinâmicas mais diversificadas em sistemas alimentares estruturados e desenvolvidos localmente. A produção alimentar e agrícola depende dos recursos naturais e, portanto, a sustentabilidade da produção depende da sustentabilidade dos próprios recursos, muito pode ser feito para

reduzir os impactos negativos e melhorar a situação dos recursos naturais (FAO, 2020). E essas dinâmicas de diversificação tendem a valorizar a agricultura familiar, a estimular a organização coletiva e a segurança alimentar, onde a autonomia de agricultores familiares é ampliada através de cadeias curtas que surgem com a construção e manutenção de mercados locais e regionais. Essa prática considera inter-relações entre a sociedade e o ambiente, a exemplo da agroecologia, buscando cada vez mais eficiência do ponto de vista econômico, além de mais justiça do ponto de vista social.

Essas dinâmicas vislumbram a necessidade de superar entraves regionais que dificultam o desenvolvimento, recentemente apoiadas por órgãos das Organizações das Nações Unidas (ONU) que sinalizam para a necessidade de internalização da agenda 2030 que trata dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na implantação das políticas públicas, especialmente no meio rural dos países em desenvolvimento. Todavia, cabe lembrar que o desenvolvimento rural sustentável se encontra vinculado a um tipo de reivindicação da organização territorial, como afirmam Perico e Ribeiro (2005), em que territorialidade rural apoia-se na revalorização do espaço rural. Isso se traduz numa unidade de gestão, ou de governança, que permite integrar uma realidade econômica multissetorial e dimensões políticas, sociais, culturais e ambientais que constroem uma institucionalidade dinâmica e complexa, que oferece possibilidades de resposta às falências apresentadas pelos modelos especializados e exógenos nas últimas décadas. (PERICO; RIBEIRO, 2005).

Cabe enfatizar que, possivelmente, o insucesso das políticas está associado

aos modelos especializados que em sua característica exógena e atrelados a regimes alimentares globais determinavam, “de cima”, e não consideravam as capacidades coletivas dos agricultores familiares nem as especificidades regionais na definição e direcionamento das políticas públicas, ampliando cada vez mais as desigualdades existentes e/ou produzindo novas. Considerando tais condições, se fazem necessárias condições na discussão acerca do desenvolvimento territorial para que se possam efetuar intervenções territoriais com cada vez mais apelo à sustentabilidade. Tal cenário leva a uma reflexão sobre os caminhos do meio rural, com problemas múltiplos, mas que apresenta potencialidades diversas e desafios de serem identificados para se propor políticas públicas mais alinhadas com a realidade local, e com o cuidado para não sobrepor “modelos” a expensas de outros que adiam os processos do desenvolvimento e que resultam na herança de novos problemas.

Com base nisso, a questão que se apresenta é: como estruturas de governança que constituem o arranjo do Colegiado do território Açu-Mossoró podem contribuir para a emergência de dinâmicas inclusivas e sustentáveis e a construção de mercados por meio da estruturação de sistemas alimentares locais, com apoio das políticas de desenvolvimento territorial frente aos reflexos da pandemia? Parte-se da hipótese que a participação dos agricultores familiares e suas organizações coletivas (especialmente cooperativas) na formulação, implantação e gestão social das políticas públicas são fundamentais para produzir e se inserir em mercados com alimentos mais diversificados e reconhecidos como originários de fontes saudáveis e sustentáveis. Porém, o espaço do Colegiado do território Açu-Mossoró ainda

demonstra fragilidades no âmbito da sua ação coletiva para definir dinâmicas agrícolas saudáveis e sustentáveis de desenvolvimento rural, especialmente em tempos de pandemia.

Este cenário exige mais eficiência das estruturas de governança, através de uma mais ampla articulação e participação da sociedade civil e das outras instituições que definem e executam as ações das políticas visando cada vez maior viabilidade dos projetos econômicos e das demais atividades indispensáveis no alicerce das estruturas de sistemas alimentares locais que definem a dinâmica do desenvolvimento territorial sustentável. A partir dessa realidade faz-se necessário rever alternativas para que o colegiado territorial, através das suas instâncias e seus membros, adote estratégias capazes de contribuir para mobilizar e estabelecer mecanismos de mediação das políticas e transformá-las em instrumentos de desenvolvimento territorial, dinamizado pelos agricultores familiares e suas organizações coletivas.

O trabalho foi estruturado em seções, a saber: na seção 2 apresenta-se a abordagem que norteia o estudo, ou seja, enfatizam-se a noção de governança no âmbito da ação coletiva do colegiado territorial, onde a adoção das orientações para a dinamização do território necessita cada vez mais das estruturas de governança; na seção 3 é apresentada a metodologia; na seção 4 são apresentados os resultados e discussão da pesquisa; e, por fim, na seção 5, são realizadas as breves considerações sobre as temáticas aqui tratadas.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO:

### 2.1 Governança Territorial e a ação coletiva para o desenvolvimento rural

São vários os significados dados ao termo “governança”, seja no âmbito acadêmico, corporativo, na esfera pública ou em outras perspectivas, onde o que se busca na sua compreensão são estruturas que funcionem bem e se traduzam em eficiência a partir dos movimentos de mecanismos de gestão social que convergem para resultados positivos. Assim, conforme Peters (2013), o significado basilar da governança é sinalizado para a direção da prática econômica da sociedade, onde ações e esforços tendem a convergir para objetivos comuns e coletivos. Para Peters (2013), os procedimentos relativos à governança buscam envolver e descobrir caminhos e formas para identificar metas. Depois de identificados os meios para alcançar as metas, passa a ser relativamente fácil identificar a dinâmica das estruturas de governança e mecanismos para atingir essas metas, sendo estes procedimentos já relativamente bem conhecidos por campos do conhecimento, a exemplo da Economia, da Ciência Política e Administração Pública. Mesmo assim, a governança ainda não é uma tarefa tão simples como muitas vezes se propõe.

Para o alcance dos resultados, se fazem necessários processos de indução das forças locais em que a ação estratégica por meio da coordenação no ambiente macro, das políticas, se interligue eficientemente numa gestão de compartilhamento no ambiente micro, dos arranjos institucionais do território. No contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, a governança se coloca (DOWBOR,

2001; DALLABRIDA & BECKER, 2003; LANG, 2005; NUNES et al, 2014, 2015; MENDEZ & CABEDO, 2020) um grande desafio para construir o desenvolvimento com democracia, gestão e participação social.

No meio rural, a política Nacional de Desenvolvimento Territorial passou a sinalizar para tentativas de reversão de modelos altamente setoriais e especializados de produção, alinhados com regimes alimentares predominantes globais, para a estruturação de sistemas alimentares mais localizados, menos setoriais e mais diversificados. Para isso, se faz necessária a ação do conjunto de políticas públicas estrategicamente coordenada no sentido de uma gestão social compartilhada no território e condicionada, antes de tudo, a uma análise das características quase sempre heterogêneas que o espaço rural apresenta, ou seja, os territórios irão responder de diferentes formas a implantação das políticas públicas. Neste sentido, para Perico (2009) torna-se fundamental entender que:

“[...] o âmbito da gestão da política de desenvolvimento rural foi definido como espaço equivalente ao nível microrregional (em que as diferenças territoriais e a heterogeneidade se manifestam), conforme expresso na política territorial do Estado brasileiro” (PERICO, 2009, p. 85).

Para isso, segundo Nunes et al (2014), se fez necessária a constituição de uma unidade de articulação e gestão, onde a ação coletiva viesse a permitir a interação entre atores em uma realidade mais multissetorial considerando as dimensões econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais. O papel de unidade de articulação e gestão passa a ser desempenhado pelo Colegiado Territorial que, através das suas instâncias de ação coletiva, visa sua atuação com

base na legalidade e eficiência, no sentido de identificar as estruturas de governança e difundir as melhores práticas, de forma que interesses coletivos sejam sempre prioritários no âmbito do território. Um dos desafios é a complementariedade e a integração desse ciclo que, por vezes, acaba em alguns momentos comprometida devido à fragilidade dos espaços de diálogos e da delicada capacidade de gestão social e institucional vivenciadas no território.

Para Dallabrida e Becker (2003), uma das estratégias para contrapor a frágil capacidade de gestão social e institucional é a participação ativa dos atores regionais nos diferentes estágios de elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas territoriais. Esta é uma ação que poderá contribuir com o fortalecimento das estruturas de governança territorial e deve ser incentivada e replicada junto aos colegiados nos territórios, pois uma governança pouco ágil e com reduzida participação tende para o surgimento de desigualdades com a concentração do poder econômico e as decisões políticas em poucos atores.

Neste sentido, ao corroborar com a participação e o desenvolvimento das estruturas de governança, inicia-se assim, o processo de coesão social entre os envolvidos no espaço do colegiado territorial. Entretanto, é imprescindível a integração entre os diversos atores e de suas diferentes propostas com o objetivo de promover e fortalecer coesão social com vista à construção de um projeto político de desenvolvimento rural sustentável. Até porque, a noção de governança territorial é entendida segundo Dallabrida e Becker (2003) como:

“[...]o exercício do poder e da autoridade, por parte dos grupos devidamente articulados

nas suas instituições e organizações regionais, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território.”(DALLABRIDA; BECKER, 2003, p.80).

Nesse cenário, conforme apontam Nunes et al (2014), cabe a construção de um pacto pela melhoria das estruturas de governança que, no âmbito do território, significa ouvir as demandas da sociedade para planejar com mais critérios. Daí as estruturas de governança são acionadas para o alcance de cada vez maior eficiência, no momento em que a coordenação alcança no ambiente de compartilhamento a correspondência esperada, no que diz respeito à implementação de políticas e seus resultados traduzidos na dinamização do território. Este é um importante instrumento para o desenvolvimento rural endógeno, assim como todos os esforços no sentido do desenvolvimento rural sustentável de um território implicam na manutenção de uma relação horizontal entre os integrantes da sociedade civil e dos governos municipal, estadual e federal, onde o exercício da comunicação e o entendimento entre eles colaborarão para uma boa governança territorial (DALLABRIDA e BECKER, 2003).

E a eficiência das estruturas de governança se dá no engendramento de diferentes estratégias colocadas em prática pelos atores, dando vida a projetos (no âmbito micro dos arranjos institucionais), em articulação com o Estado e suas políticas (no âmbito macro da coordenação). Isso tende a



acontecer em um ambiente de permanente tensão das relações de poder existentes e estabelecidas, onde as estruturas de governança são operacionalizadas no sentido de viabilizar sistemas alimentares locais estruturados pela agricultura familiar e suas organizações coletivas, como alternativas aos regimes alimentares globais definidos por grandes corporações, destacadas por Ploeg (2008) como impérios alimentares. A governança é compreendida, muitas vezes, como um misto do público, da sociedade civil e das corporações, embora, ultimamente, os atores hegemônicos têm ganhado mais espaço nos mercados, aumentando sua participação em escala global na economia alimentar das nações e regiões, alongando as cadeias de distribuição e transformado a alimentação profundamente, em um sentido cada vez mais industrial (PLOEG, 2008).

O exacerbado processo de industrialização dos alimentos pelas corporações traz o destaque para a contribuição de McMichael (2013), quanto à evolução dos regimes alimentares globais predominantes. O primeiro regime alimentar é o colonial, ditado pelo Império Britânico e abrange o período de 1870 a 1914; o segundo regime, o mercantil-industrial, passou a predominar logo depois da Segunda Guerra Mundial e sendo agora ditado pelos Estados Unidos, e durou entre 1947 a 1973. E, por fim, um terceiro regime, o corporativo, que migra de uma influência estatal americana para o domínio dos impérios alimentares, iniciando no final da década de 1980 a partir do momento da globalização e predominando até o momento atual. (McMICHAEL, 2013, p. 28).

Estes regimes alimentares, especialmente o corporativo atual, sempre

estiveram conectados com ambientes onde imperavam o poder autocrático e caracterizados pela ausência de democracia e alinhados com modelos agrícolas exógenos voltados para uma agricultura modernizada e integrada com a indústria e o mercado financeiro. E o consumo ampliado de alimentos processados, ditado pelo poder das corporações, tem gerado consequências, a exemplo do retorno das desigualdades, da fome, e de surtos de doenças que afetam os consumidores e pressionam sistemas de saúde pública.

Para Sen (1981), a falta de democracia e a fome estão intimamente relacionadas. O autor cita o exemplo de Bengala em 1943, afirmando que a fome só ocorreu por causa da falta de democracia em um período de poder autocrático na Índia, no período sob o domínio império britânico e seu regime alimentar imperial. O domínio britânico na Índia durou de 1858 até o ano de 1947, onde o regime alimentar imperial esteve em vigor perdendo força para o regime alimentar intensivo americano após a Segunda Guerra Mundial. Ele ainda argumenta que a situação foi agravada pela suspensão do governo britânico do comércio de arroz e grãos entre várias províncias indianas, em uma época que apenas marajás da Índia tinham acesso à boa alimentação, enquanto a maioria absoluta da população passava privações de alimentos assistindo navios abarrotados de grãos saindo dos portos indianos rumo à Europa. A fome e a democracia da Índia confirmam a tese de Sen (1981), mas indica que, embora o regime democrático tenha sido capaz de prevenir e reduzir a fome na Índia, não foi suficiente para evitar a desnutrição severa e as mortes, que Banik chama de emergência silenciosa 'no país. De acordo com Sen (1981)

a visão de que a fome é causada apenas pela indisponibilidade de alimentos diz pouco sobre o mecanismo causal sobre ela uma vez que o olhar centrado nos alimentos é uma variável econômica muito remota. Segundo o autor, a capacidade de comandar a própria comida depende muito mais das relações de direito que governam a posse e o uso nas sociedades, as quais se estabelecem nas relações de direito e partem de fenômenos econômicos, questões sociais, políticas e legais.

Esses regimes alimentares predominantes promovem cada vez mais as cadeias longas e mais complexas de distribuição de alimentos, gerando elevados custos econômicos, sociais e ambientais com praticamente nenhuma preocupação com a sustentabilidade. No entanto, o apelo com a sustentabilidade tem sido protagonizado pelos organismos das Organizações das Nações Unidas (ONU), sendo reforçado recentemente com a Agenda 2030, que visa a internalização por parte dos países dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme CNM (2017). A grande preocupação, no qual cinco dos seus dezessete ODS possuem relação com a sustentabilidade: 1) ODS 1, erradicação da pobreza; 2) ODS 2, fome zero e agricultura sustentável; 3) ODS 8, trabalho decente e crescimento econômico; 4) ODS 10, redução das desigualdades; e 5) ODS 12, consumo e produção responsáveis. CNM (2017).

Para o alcance dos ODS, a ONU tem destacado a importância das estruturas de governança baseadas na ação coletiva, e vê nas cooperativas o tipo mais adequado de organização para a condução de um futuro sustentável. Recentemente, a ONU tem sugerido aos governos que criem um

ambiente propício para que as cooperativas prosperem e cresçam, por acreditar que cooperativas desempenham importante papel em muitas sociedades. Para a ONU, as cooperativas podem contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em termos de geração de emprego, erradicação da pobreza, segurança alimentar e redução da fome e da desigualdade. Neste cenário, as cooperativas agrícolas, de acordo com Nunes et al (2018; 2020), podem melhorar a produtividade de agricultores familiares, e a construir e manter mercados facilitando o acesso ao crédito e ao surgimento de tecnologias, por meio de ações contínuas e intensas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Não é de hoje que os agricultores familiares encaram desafios: estiagens nas regiões Nordeste e Sul, políticas equivocadas, mercados frágeis e instáveis, entre outros, que se reproduzem por décadas muitas vezes pela deficiência ou insuficiência de organização coletiva, acesso a crédito e orientação técnica, no sentido de construir e consolidar mercados. No entanto, conforme Nunes et al (2014), certo avanço é percebido quando políticas governamentais são criadas no início dos anos 2000 com foco na demanda, numa tentativa de conexão para construir interface com políticas dos anos 1990 com foco na oferta.

As primeiras, de acordo com Silva et al (2017) foram, especialmente, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e suas modalidades de operacionalização, instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regulamentado pela Lei nº 11.947/2009. Para Nunes et al (2014), esses mecanismos



buscaram suprir carências de mercado geradas pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e pelas ações de ampliação da Reforma Agrária dos anos 1990. E foi na esteira das políticas com foco na demanda dos anos 2000 que a capacidade de abastecimento da agricultura familiar foi colocada em teste, no sentido de estabelecer pactos com diferentes segmentos visando a aplicabilidade e efetividade dessas políticas. Diante desse desafio, o Colegiado Territorial tem servido de ambiente coletivo de discussão, apoiando os agricultores familiares e suas organizações coletivas no sentido de viabilizar arranjos institucionais locais.

Segundo Nunes et al (2018), as cooperativas, muitas delas criadas recentemente, se tornaram o braço econômico da agricultura familiar e, passaram a se configurar as entidades coletivas mais adequadas para acessar e abastecer mercados através de feiras semanais, centrais de venda direta, entre outras estratégias. Neste contexto, o ambiente da política territorial constituído pelo arranjo do Colegiado e suas instâncias coletivas, conforme Nunes et al (2015), tem sido fundamental para definir estruturas de governança com a coordenação por meio da estratégia e do compartilhamento por meio da gestão social. E a gestão social, como em Dowbor (2001), introduzida num ambiente mais democrático e participativo vem, ao longo do tempo, induzindo a organização coletiva (mais cooperativas), resgatando a diversificação da agricultura familiar e a segurança alimentar, conforme Maluf & Reis (2013), valorizando recursos e culturas tradicionais em processos de produção, processamento e comercialização de alimentos.

No entanto, o desmonte das políticas

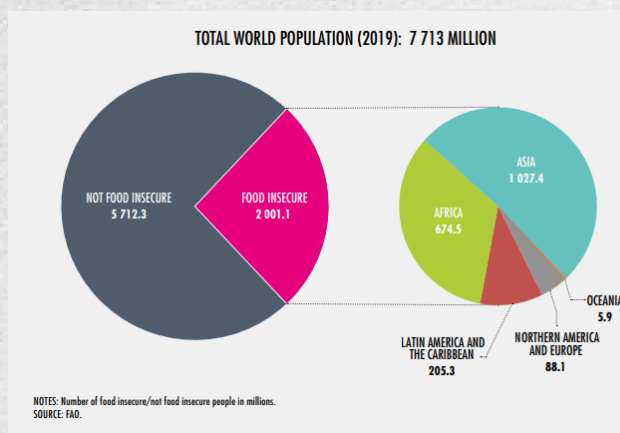
territoriais, entre elas as de foco na oferta e as de foco na demanda vem colocando os agricultores familiares e suas organizações coletivas em um cenário de vulnerabilidade e de incerteza, pois coloca em risco a manutenção e funcionamento de estruturas de governança ainda frágeis, além dos mercados construídos e alcançados, especialmente o institucional. O contexto da pandemia do COVID-19 coloca uma dificuldade ainda maior para os agricultores familiares e suas organizações coletivas, pois a pressão da demanda por produtos básicos de alimentação com vistas ao consumo em período de isolamento exige uma capacidade ainda maior de logística para garantir que não haverá desabastecimento de alimentos. A grande preocupação desde que as contaminações comunitárias foram confirmadas, o comportamento do consumidor urbano tem sido o ponto mais observado, tendo em vista a necessidade da manutenção da normalidade do abastecimento alimentar.

De acordo com relatório intitulado “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo<sup>1</sup>”, a população mundial não está no caminho para alcançar a Fome Zero até 2030 e, apesar de alguns progressos, a maioria dos indicadores também não está no caminho para cumprir as metas globais de nutrição. Por conseguinte, é previsível que a segurança alimentar e nutricional dos grupos populacionais mais vulneráveis se deteriore ainda mais devido aos impactos socioeconômicos e de saúde gerados pela pandemia do COVID-19. (FAO, 2020).

1 Produzido conjuntamente pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo Internacional para a Agricultura (IFAD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Mundial de Alimentação (PMA) da ONU e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

Por isso, a urgência em estudos e estratégias voltadas para esse campo. O relatório mostra também, que, mais da metade das pessoas afetadas por insegurança alimentar moderada ou grave no mundo, vive na Ásia e mais de um terço vive na África, vejamos o (GRÁFICO, 01) da distribuição de insegurança alimentar de acordo com a população mundial.

**Gráfico 01:** distribuição de insegurança de acordo com a população mundial



Fonte: Relatório do Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo (2020).

Como podemos ver no gráfico, das aproximadamente 7 bilhões de pessoas do globo, mais de 2 bilhões de pessoas sofrem de insegurança alimentar, sendo que 1,03 bilhão se encontram na Ásia, 675 milhões na África, 205 milhões em América Latina e Caribe, 88 milhões na América do Norte e Europa e 5,9 milhões na Oceania. Todavia, apesar de ser na África onde se encontram os níveis mais altos de insegurança alimentar, é na América Latina e no Caribe, onde esse índice está aumentando mais rapidamente: de 22,9 por cento em 2014 a 31,7 por cento em 2019.

A Associação Brasileira da Indústria

de Alimentos e a Associação Brasileira de Supermercados, pelo lado dos impérios alimentares, conforme Ploeg (2008) e McMichael (2013), tem monitorado o abastecimento de alimentos diariamente nas grandes cadeias de supermercados, e a logística de abastecimento e os estoques de alimentos são gerenciados para estarem dentro da normalidade, inclusive para aumentar o abastecimento, caso necessário. Mas, para os agricultores familiares que operam a partir de cadeias curtas o que preocupa é a logística de distribuição, que se apresenta ainda bastante precária para o abastecimento alimentar em um contexto de pandemia, o que se faz necessário o apoio das instâncias coletivas do Colegiado Territorial, especialmente a Câmara de Inclusão Produtiva.

De acordo com Nunes et al (2015), cabe destacar que a definição de territórios como recorte espacial de intervenção governamental sobre o desenvolvimento rural ganhou atenção com a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), em 2003, e, posteriormente, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), em 2007. Estes programas, conforme Leite e Wesz Jr. (2012), surgiram no âmbito do Governo Federal do Brasil, principalmente por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), representando uma inovação, especialmente para os agentes governamentais. Alterar as formas do planejamento das políticas de desenvolvimento rural da escala municipal para a territorial foi consequência, dentre outros fatores, da constatação de que os projetos locais eram restritos demais para provocar mudanças significativas nas instituições que reproduziam as desigualdades em nível



supralocal. Tal alteração também implicou a necessidade de se considerar o rural para além de um viés setorial, como sinônimo de agrícola, passando a valorizar, por exemplo, as potencialidades naturais e os modos diversificados de vida dos agricultores familiares. Estes elementos conferiram à política um escopo voltado para a redução da pobreza rural, priorizando um público específico, ou seja, o regulamentado pela categoria de “agricultor familiar”, que envolve uma considerável diversidade constituída pelos pequenos produtores rurais, agricultores sem-terra, assentados de reforma agrária, ribeirinhos, quilombolas etc.

Ao desenvolver no Colegiado Territorial um ambiente onde os integrantes adotem uma conduta de proposição, de respeito entre as diferentes opiniões e posturas, ocorrerá um fortalecimento da ação coletiva por meio das relações sociais que ainda se apresentam frágeis nesse espaço de discussão e deliberação. Nesse sentido, quando as propostas encontram barreiras e não são escutadas e o diálogo torna-se insustentável, é essencial que ocorra através da concertação social um esforço para se chegar ao que Dallabrida e Becker (2003) denominam pacto socioterritorial:

“[...] um acordo entre os atores públicos e privados que permite identificar as ações de natureza diversa que facilitam a promoção do desenvolvimento local integrado, de um determinado território ou região. [...], baseia-se num projeto que surge no território e utiliza os recursos e o potencial do desenvolvimento local,[...]”. (DALLABRIDA; BECKER, 2003, p. 90-91).

O arranjo institucional que constitui o Colegiado Territorial pode ser visto como uma arena, um espaço de caráter político onde

acontecem conflitos. Segundo Nunes et al. (2019), esse espaço faz questionar qual deve ser o papel dos ambientes locais e regionais de concertação em um período de intensas transformações no meio rural. Além disso, como os integrantes que compõem o Colegiado do território Açu-Mossoró têm reunido esforços no sentido de estabelecer características, a exemplo da dimensão territorial, a interação com instâncias municipais, estaduais e federal e as estruturas de governança capazes de viabilizar projetos no sentido de promover a gestão social e a dinamização territorial.

Conforme Nunes et al (2019), a prática das características mencionadas pelos membros do colegiado tendem a possibilitar uma intervenção mais qualificada no processo de desenvolvimento territorial que pode ser traduzida a partir de consensos mínimos, na construção da concertação social. Espera-se, portanto, que essa concertação social possibilite fomentar as bases da ação coletiva do Colegiado para o alcance do pacto socioterritorial e, conseqüentemente, para a governança territorial como exercício do poder participativo e democrático. A principal finalidade, de acordo com Nunes et al (2019), é a de a eficiência das estruturas de governança levar ao alcance da integração territorial e a sustentabilidade em suas várias dimensões: econômica, social, cultural, política e ambiental.

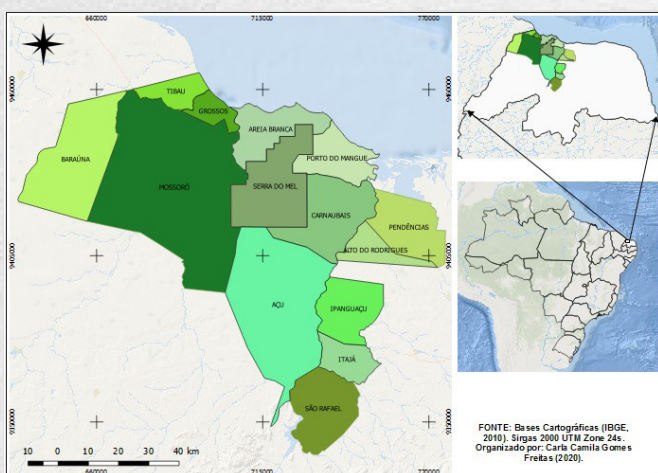
### 3. METODOLOGIA

O ambiente de realização da pesquisa é o Território Açu-Mossoró, no Rio Grande do Norte, e como procedimentos metodológicos o presente trabalho se apresenta o Estudo de Caso. Quanto a unidade de análise ficou definido o membro integrante da plenária do

Colegiado Territorial, do qual se buscou obter como temo o corredor de apoio para as organizações coletivas, estas formadoras de parte das estruturas de governança de experiências emergentes da política de desenvolvimento territorial diante dos impactos da Pandemia do COVID-19. Percebe-se que para promover a política territorial deve-se intensificar a gestão social por meio de uma lógica de coordenação estratégica e compartilhamento numa gestão social realizada com a participação da sociedade civil e do poder público (municipal, estadual e federal), e envolver os gestores municipais e as Universidades. (BONNAL; CAZELLA & DELGADO, 2011).

O território Açu-Mossoró é formado por 14 municípios, conforme figura 1: Açu, Itajá, São Rafael, Ipanguaçu, Alto do Rodrigues, Pendências, Porto do Mangue e Carnaubais, Areia Branca, Mossoró, Tibau, Grossos, Baraúna e Serra do Mel.

**Figura 1:** Mapa do Território da Cidadania Açu-Mossoró, estado do Rio Grande do Norte, Brasil.



FONTE: Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, PTDRS, 2010.

O exemplo dessa configuração se

traduz por meio da identidade<sup>2</sup> dos membros do Colegiado Territorial, conforme Nunes et al (2019), e se reflete como fator de interesse determinante e visível na arena de conflitos, ou espaço de definição das regras que conduzem o Colegiado. Foram realizadas entrevistas com membros do Colegiado Territorial e com agricultores familiares cooperados, especialmente em duas cooperativas que utilizam plataformas digitais para a comercialização e entrega de alimentos em domicílios urbanos: A Cooperativa da Agricultura Familiar de Mossoró (COOAFAM) e a Cooperativa de Comercialização Solidária Xique Xique (COOPERXIQUE). Entende-se que a correlação de forças políticas observadas é salutar no processo de gestão social quando fomenta o funcionamento das estruturas de governança do território Açu-Mossoró.

A análise busca a compreensão da ação individual de agricultores familiares e suas organizações coletivas, que tendem a fortalecer e promover o desenvolvimento do território se baseando em princípios da sustentabilidade, especialmente com a introdução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Organizações das Nações Unidas (ONU). Além do mais, devemos considerar que para ser sustentável, a agricultura deve atender às necessidades das gerações presentes e futuras, do mesmo modo que garante lucratividade, saúde ambiental, equidade social e econômica, os alimentos e agricultura sustentáveis contribuem para os quatro pilares

2 De acordo com Perico (2009) e Nunes et al (2019), a Identidade indica a condição social e o sentimento de pertencer a uma determinada cultura. Representa um conjunto de características de um povo, oriundas da interação dos membros do território e da forma destes interagir com o mundo. Em um indivíduo, o nível de identidade territorial vai depender da sua participação ou exclusão relativa à cultura que o envolve.



da segurança alimentar – “disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, e para as dimensões da sustentabilidade ambiental, social e econômica”. (FAO, 2020).

Neste sentido, se fazem necessários a mudança do formato do arranjo institucional e a introdução de mecanismos de governança no âmbito do território, de forma que o processo de gestão social aconteça fundamentado na participação, na cooperação e na ação democrática dos atores. E isso tende a ocorrer apenas se os representantes da sociedade civil e do poder público que constituem o Colegiado Territorial atuarem interagindo com os gestores municipais na construção de processos de concertação.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

##### 4.1 GOVERNANÇA TERRITORIAL E AÇÃO COLETIVA NO TERRITÓRIO AÇU-MOSSORÓ

O bom desempenho do arranjo que constitui o Colegiado Territorial, numa dinâmica participativa e democrática poderia resultar em estruturas de governança mais eficientes e contribuir cada vez mais com a dinamização, que se traduz e se define desenvolvimento territorial. Para isso, cabe às instâncias coletivas do Colegiado articular os integrantes da Sociedade Civil e os gestores públicos no sentido de apoiarem, no âmbito do território, a elaboração, implantação e operacionalização dos projetos de estruturação econômica. No entanto, desde o início da Política de Desenvolvimento Territorial, em 2003, a articulação com os gestores municipais sempre apresentou restrições na dinâmica do Colegiado Territorial, o que resulta em uma frágil e muitas vezes deficientes estruturas de

governança que somente limita e prejudica o desenvolvimento dos territórios. O arranjo institucional criado a partir do Colegiado para desencadear o desenvolvimento territorial tem, nestes quase dez anos, demonstrado limitações e resultados insuficientes no âmbito dos territórios.

Atentativa da política de desenvolvimento territorial, de tornar o Colegiado Territorial um espaço democrático e participativo atendendo a uma composição paritária de seus membros, não tem encontrado dificuldades para alcançar resultados nestes quase vinte anos de política pública territorial. Na absoluta maioria das situações o espaço do Colegiado do Território Açú-Mossoró, estruturado conforme a Figura 2, tem sido palco muito mais de uma disputa isolada e fragmentada que privilegia grupos específicos na disputa por recursos financeiros destinados a projetos econômicos, onde critérios de viabilidade econômica e de alcance social de amplitude territorial nem sempre são considerados.

**Figura 2:** Estrutura do Colegiado do território Açú-Mossoró (RN).



Fonte: Elaboração dos autores, 2017.

A participação ocorre muito mais de forma frágil com a condução ainda deficiente

e sem haver a necessária cooperação entre os membros. Esta é uma característica do território Açu-Mossoró, pois desde 2003 o Ministério do Desenvolvimento Agrário, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial outorgou a construção e a condução da política de desenvolvimento territorial para segmentos formados predominantemente por organizações da sociedade civil, sendo a maioria ONGs vinculadas a movimentos sociais.

Assim como ocorreu no território Açu-Mossoró, estes foram equívocos da política territorial, pois jamais se deveria ignorar os gestores municipais, assim como subjugar o papel das Universidades para o processo de dinamização dos territórios. Institucionalmente, o município representa uma unidade importante do território e o êxito das ações de desenvolvimento territorial passa, indiscutivelmente, pela sua eficiente, efetiva e intensa participação. As Universidades sempre foram indispensáveis nos processos de inovação para o desenvolvimento, e contribuem para dinamizar os territórios através da sua capacidade de disseminar processos de aprendizado e de inovação. Através do ensino, pesquisa e extensão, a Universidade oferece elementos essenciais para dinamizar o território potenciando seus setores produtivos, através da formação de recursos humanos e da criação e difusão de processos de inovação tecnológica.

O exercício realizado por agricultores familiares vinculados às cooperativas tem se mostrado um esforço extraordinário para atender pedidos dos consumidores urbanos. As cooperativas dos agricultores familiares do território Açu-Mossoró relacionadas pela pesquisa são 10, conforme quadro 1, um número considerado ainda pequeno para

os catorze municípios que constituem o território. A maioria dessas cooperativas ainda não possui uma estrutura de produção e de distribuição suficiente, e no processo de entregas não conseguem evitar atrasos, produtos em menor quantidade e itens faltando para os consumidores.

**Quadro 1:** Cooperativas de agricultores familiares do território Açu-Mossoró

MUNICÍPIO	FUNDAÇÃO	COOPERATIVAS
Assu	12/08/2010	Cooperativa dos Produtores de Novo Pingos (COOPINGOS)
Alto do Rodrigues	05/09/2011	Cooperativa de Leite do Vale do Açu (COODESVALE)
Alto do Rodrigues	17/05/1999	Cooperativa de Fruticultura dos Irrigantes do Baixo-Açu (COOFIBA)
Mossoró	28/03/2012	Cooperativa de Agricultores Familiares de Mossoró e região (COOAFAM)
Mossoró	28/03/2012	Cooperativa de Comercialização Solidária Xique Xique (COOPERXIQUE)
Mossoró	17/08/2009	Cooperativa de Desenvolvimento Agroindustrial Potiguar (COODAP)
Tibau	10/06/2000	Cooperativa Tibauense de Pescado (COOTIPESCA)
Carnaubais	22/08/2013	Cooperativa de Agricultores Familiares e Agroextrativista de Carnaubais (COOPAFAC)
Serra do Mel	25/09/1989	Cooperativa dos Beneficiadores Artesanais de Castanha de Caju de Serra do Mel (COOPERCAJU)
Serra do Mel	16/09/2010	Cooperativa dos Apicultores de Serra do Mel (COOAPISMEL)

Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Com o aumento considerável dos pedidos domiciliares, aumentou consideravelmente a demanda para entrega



de alimentos da agricultura familiar em domicílios urbanos. Com isso, unidades residenciais e condomínios têm cada vez mais demandado produtos da agricultura familiar, e ressaltando especialmente o conceito de alimentação mais saudável, o que vem gerando uma oportunidade valiosa de mercado para alimentos produzidos nas proximidades urbanas. O grande problema tem sido a ausência e deficiência de planejamento e as formas muitas vezes inadequadas de entrega domiciliar, geralmente feitas em veículos dos próprios agricultores (carros de passeio, pequenas e antigas motocicletas, utilizando carros de linha de terceiros, etc.), além de acomodação deficiente e sem uma apresentação apropriada.

Dessa forma, a produção dos agricultores familiares enfrenta o desafio da organização, do planejamento e da logística, onde o contexto de pandemia tem afirmado a necessidade urgente de ajustes, e, conseqüentemente, da reinvenção da agricultura familiar. Em um contexto em que a importância do papel do consumidor só cresce, o desafio posto para os agricultores familiares e suas organizações coletivas, especialmente as cooperativas, é o de fazer o alimento produzido no meio rural chegar no domicílio urbano com pontualidade, quantidade e qualidade, e pelo caminho mais curto e viável. Para isso deve-se aproveitar essa oportunidade para garantir o abastecimento alimentar diante de uma economia em profunda crise e que já se encontrava estagnada e com as políticas para a agricultura familiar sendo desmontadas e destruídas.

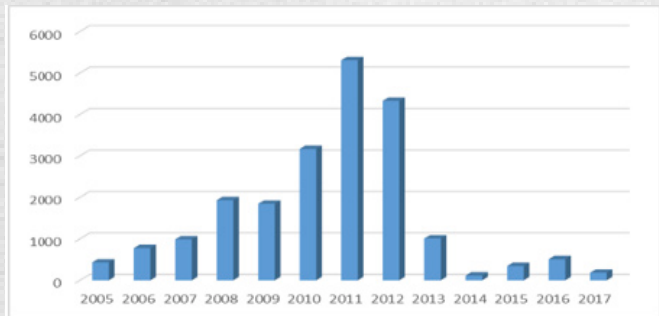
Considerando as informações da pesquisa, observa-se que a maioria das cooperativas de agricultores familiares do território Açu-Mossoró foi constituída a partir dos

anos 2000, sinalizando para uma associação com o período de criação e operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Desta forma, nota-se que a existência de uma demanda anual garantida pelos programas governamentais criados na esteira da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial favoreceu a criação e formação de cooperativas de agricultores familiares. Estes programas ajudaram a possibilitar a criação de uma estrutura de produção econômica, ampliando o poder de mecanismos de governança e se traduzem fomentadores da organização coletiva no âmbito da agricultura familiar e da economia solidária no meio rural.

A chegada da pandemia do COVID-19 em um momento de estagnação econômica tende a forçar ações ditas “neoliberais” a tomarem caminhos no sentido contrário das suas concepções (resgatando fortemente a perspectiva keynesiana) e elevar o gasto público para estratégias de redução das vulnerabilidades, de desigualdades e segurança alimentar. Nesta seara, considerada ainda de desmantelamento das políticas públicas, o investimento público deverá se tornar o incentivo maior para viabilizar estruturas econômicas produtivas e considerar a metodologia plantada e disseminada pela política territorial. Esse é o cenário que os agricultores familiares e suas organizações coletivas se encontram. Como notado no gráfico 2, além da significativa redução pelo desmantelamento das políticas, neste caso a brusca redução do acesso das organizações coletivas dos agricultores familiares do território Açu-Mossoró ao PAA, a crise gerada pela pandemia do novo coronavírus se soma a esse desmonte e força para ajustes no sentido de a agricultura familiar produzir alimentos e

realizar a sua distribuição e abastecimento.

**Gráfico 2:** Nº e variação dos agricultores fornecedores do PAA no território Açu-Mossoró (2005 a 2017)



Fonte: CONAB/RN, 2017. Elaboração dos autores.


Uma das estratégias da agricultura familiar do território Açu-Mossoró foi a de algumas cooperativas criar plataformas digitais que estão sendo utilizadas para a comercialização dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares. A Cooperativa da Agricultura Familiar de Mossoró (COOAFAM) com a ajuda de projetos de Extensão da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) criou a plataforma com o seguinte site para pedidos: <https://apofam.vendizap.com/>. Segundo declaração de um agricultor familiar cooperado, a COOAFAM pratica a estratégia de dois dias de entrega de alimentos, com pedidos feitos até 18:00 da segunda-feira para serem entregues nas residências nas quartas-feiras, e pedidos feitos até às 18:00 da quinta-feira para realizar as entregas nos domicílios nos sábados. No mesmo caminho, a Cooperativa de Comercialização Solidária Xique Xique (COOPERXIQUE) criou a plataforma digital de

comercialização com o seguinte site: <https://redexiquexique.wixsite.com/redexiquexique>, além da loja virtual com acesso em <http://cirandas.net/redexiquexique>. De acordo com integrante da Rede Xique Xique, os pedidos de compra dos alimentos são feitos para a cooperativa COOPERXIQUE semanalmente, e os consumidores acessam um formulário, a exemplo deste <https://forms.gle/kTrQN9fqB8PMRsvaA>. Os pedidos são acumulados durante toda a semana e o formulário com as reservas é aberto pela equipe da COOPERXIQUE na segunda-feira, momento em que as cestas com os alimentos são preparadas para serem retiradas na loja da cooperativa e as demais encaminhadas para as entregas nos domicílios.

Quanto a COOAFAM, a pesquisa constatou que na primeira semana do Delivery no início da pandemia do COVID-19 a cooperativa iniciou com a entrega de 15 a 20 cestas, alcançando o auge das entregas com mais de 100 cestas por semana. Atualmente a entrega está em torno de 50 cestas, devido muito mais a limitações na produção do que na demanda dos consumidores. A ação da COOAFAM tem sido considerada bem-sucedida, pois iniciou um processo de distribuição em domicílios sem ter tido essa experiência anteriormente, tendo empreendido a iniciativa de criar mecanismos de construção de mercados, como a plataforma digital com uma variedade de produtos em um catálogo de pedidos, como mostrado no quadro 2. Ainda com uma estrutura de produção relativamente pequena, mas em processo gradual de ampliação, a COOAFAM possui 36 unidades familiares de produção localizadas em 14 assentamentos de reforma agrária no território Açu-Mossoró.



**Quadro 2:** Variedade de produtos do catálogo da COOAFAM

		
	ITENS	PRODUTOS
Hortaliças-Folhas	10	- Cebolinha (maço), Batata Doce (kg), Coentro (maço), Hortelã (maço), Manjerição (maço), Tomate Cereja (g), Alface (maço), Jerimum (kg), Mastruz (maço) e Rúcula (maço).
Frutas	12	- Banana Chips (g), Banana (kg), Castanha de Caju (kg), Coco Verde (unidade), Coco Seco (unidade), Acerola (kg), Caju (kg), Doce de Banana em Pasta (pote), Espinafre (maço), Limão (kg), Mamão (kg) e Pinha (kg).
Produtos de Origem Animal	7	- Doce de leite em pasta (250g), Frango Caipira Abatido (kg), Galinha Caipira Abatido (kg), Mel de Abelha (300g), Ovo Caipira (unidade) e Tempero_ urucum, alho e pimenta do reino.
Polpa de Frutas	7	- Polpa Acerola (270g), Polpa Cajarana (270g), Polpa Cajú (270g), Polpa Cajú (270g), Polpa Maracujá (270g), Polpa Tamarindo (270g) e Polpa manga (270g).
Temperos	1	- Colorau (200g)

Fonte: Cooafam, 2020.

Com relação a COOPERXIQUE, apesar da diversificação de produtos o processo de Delivery não tem sido muito maior do que o realizado pela COOAFAM. De acordo com representante da Rede Xique Xique de Comercialização Solidária<sup>3</sup>, nas primeiras

3 A Rede XIQUE XIQUE é uma experiência de diversificação da agricultura familiar do Rio Grande do Norte que surgiu inspirada na experiência da Rede ECOVIDA da região Sul do Brasil. Conforme Nunes et al (2017), teve sua estruturação econômica e organização social a partir de 1999, por iniciativa de um grupo mulheres que passou a produzir hortaliças orgânicas no Assentamento Mulunguzinho, no município de Mossoró (RN). A

semanas da entrega de cestas nos domicílios, por ocasião da pandemia do COVID-19, a cooperativa iniciou entregando de 35 a 40 cestas, chegando a entregar no auge mais de 120 cestas por semana, reduzindo para 60 a 65 cestas entregues aos consumidores urbanos.

A COOPERXIQUE tem ampliado suas ações no sentido da construção de mercados no âmbito da agricultura familiar, pois não se limita apenas ao processo de distribuição de alimentos em domicílios. Apesar de ter criado mecanismos de comercialização, como a plataforma digital a Rede Xique Xique é possuidora de um catálogo de pedidos com uma variedade significativa de produtos, conforme quadro 3. A Rede Xique Xique já é possuidora de uma estrutura de produção considerável, mas para o processo de entregas a domicílios urbanos tem a ela vinculadas 46 unidades de produção familiares em 32 comunidades rurais e assentamentosa no território Açu-Mossoró.

**Quadro 3:** Variedade de produtos do catálogo da Rede Xique Xique

		
CATEGORIAS	ITENS	PRODUTOS
Bebidas	2	- Kombucha de Hibisco com Gengibre e Kombucha Limão com Gengibre.

sua estruturação direta se deu no ano de 2004, com a criação do Espaço de Comercialização Solidária, em Mossoró. A sua estrutura principal é constituída por cerca de oitenta grupos produtivos distribuídos em 16 (doze) núcleos (ou municípios), do estado do Rio Grande do Norte.

Carnes e Frutos do Mar	9	- Atum em Posta, Buchada de Bode, Filé de Tilápia, Galinha Caipira, Lombo unidade, Marisco, Salaminho unidade e Tilápia em posta.
Doces e Geleias	17	- Caju em calda, Compota de Laranja Kikan, Doce Cremoso de Banana, Doce Cremoso de Caju, Doce Cremoso de Manga, Doce de Banana, Doce de Caju, Doce de Caju da Osana, Doce de Cocoda Cremosa, Doce de Leite, Doce de Mamão com Coco, Geleia de Acerola da Osana, Geleia de Goiaba da Osana, Geleia de Mangaba, Geleia de Maracujá e Geleia de Pimenta.
Frutas	12	- Banana Maçã, Banana Pacovan, Banana Prata, Coco em Pedaco, Coco Ralado, Coco Seco, Coco Verde, Mamão, Manga, Manga Coité, Melancia Orgânica e Melão Orgânico.
Grãos e Cereais	19	- Amendoim, Arroz Vermelho, Café Superior, Café Tradicional, Castanha de Caju Assada, Castanha do Pará, Castanha de Caju Natural, Castanha de Caju Torrada, Creme de Milho, Farinha de Mandioca, Fava, Feijão Verde, Flocão Puro de Milho, Fubá de Gergelim, Gergelim Branco, Gergelim Marrom, Goma Fresca, Mingau de Cereais e Mingau de Milho.
Leite, Ovos e Derivados	9	- Leite (litro), Manteiga da Terra (litro), Manteiga da Terra (200ml), Ovo Caipira (dúzia), Queijo de Coalho (kg), Queijo de Manteiga (kg), Queijo Ricota com Orégamo (g), Queijo Ricota sem Orégano (g) e Requeijão (g).
Mel	11	Extrato de Própolis, Favo de Mel (250ml), Favo de Mel (500ml), Favo de Mel (700ml), Mel de Abelha (litro), Mel de Abelha (300ml), Mel de Caju (250ml), Mel de Jandaíra (157ml), Mel em Sachê (100g), Pólen Apícola Desidratado (250g) e Pomada de Própolis (unidade).
Molhos e	10	- Banha Suína (200g), Extrato de Tomate Cereja (220g), Flor de Sal Temperado, Molho de Pimenta (150ml), Molho de Tomate Cereja, Óleo de Coco, Óleo de Coco do Brejo, Óleo de Gergelim, Pimenta Macaco em Pó e Urucum (100g).

Pães, bolos e biscoitos	13	- Biscoito de Aveia e Cacau, Biscoito de Cacau, Biscoito de Castanha de Caju, Biscoito Pingo de Anjo, Biscoito Sensação, Bolo de Banana, Bolo de Batata (banda), Bolo de Jerimum (banda), Bolo de Leite (banda), Bolo de Macaxeira (banda), Bolo Fitness (fatia), Pão de Leite de Cabra e Pão de Leite de Cabra (integral).
Polpas de Frutas	7	- Polpa de Acerola, Polpa de Cajarana, Polpa de Caju, Polpa de Goiaba, Polpa de Graviola, Polpa de Manga e Polpa de Tamarindo.
Verduras e Hortaliças	34	- Agrião Salada (maço), Alface Americana (pé), Alface Crespa (pé), Alface Roxo (pé), Alfavaca (maço), Alho (cabeça), Alho Poró (maço), Batata Cenoura (kg), Batata Doce Vermelha (kg), Batata Jerimum (kg), Batata Roxa (kg), Cebola Branca (kg), Cebola Roxa (kg), Cebolinha (maço), Cenoura (kg), Coentro (maço), Couve Folha (maço), Espinafre (maço), Folha Verde de Laranja (maço), Jiló (kg), Macaxeira com Casca (kg), Manjerição (maço), Pimentão Verde (kg), Pimenta de Cheiro (kg), Pimenta do Reino (g), Pimentão Verde (pacote), Quiabo (pacote), Rabanete (g), Rúcula (maço), Salsão (maço), Salsinha (maço), Tomate Cereja (g) e Tomate de Mesa (kg).
Xaropes e Ervas Medicinais	10	- Capim Santo (maço), Cidreira (maço), Hortelã (maço), Hortelã Menta (maço), Malva (maço), Moringa em Pó, Xarope de Angico, Xarope de Cumaru, Xarope de Mangará de Banana e Xarope de Pega-Pinto.

Fonte: Rede Xique Xique, 2020.

A COOPERXIQUE está vinculada à Rede Xique Xique, e faz parte da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES). E como ação mais diversificada no processo de construção de mercados no âmbito da agricultura familiar, a cooperativa celebrou neste ano de 2020, o contrato nº 055/2020 com o Governo do Estado do Rio Grande do Norte para distribuir 5 mil cestas básicas para 1.667 famílias de comunidades quilombolas. Esta



ação foi possível por meio de compra através da modalidade “Doação Simultânea” do Programa de Compras Públicas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), fruto de projeto de lei regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.893 de 2019.

Esse processo de construção e manutenção de mercados é, de fato, o grande desafio colocado para a agricultura familiar e sua reinvenção, especialmente no território Açu-Mossoró. Essa ação passa por medidas de antecipação, onde tomando por base a crescente importância do papel dos consumidores, os problemas de planejamento e logística devem ser superados, associando a eles processos de reestruturação das cadeias produtivas de alimentos. Essa afirmação se torna válida quando da necessidade de inversão, ou seja, antes os alimentos produzidos pelos agricultores familiares eram organizados e levados para a comercialização em feiras na cidade, e por ocasião da pandemia os produtores estão indo até os domicílios urbanos realizar a entrega aos consumidores. Nesse desafio cabe o envolvimento e apoio das instâncias coletivas do Colegiado do território Açu-Mossoró, mais especialmente da Câmara de Inclusão Produtiva, nessa crise da pandemia que cobra da ação coletiva do Colegiado Territorial caminhos para superar essas dificuldades colocadas para a agricultura familiar e suas organizações coletivas. E um dos desafios mais evidentes, inclusive, é o de reduzir a ação de atravessadores, responsáveis por reproduzir a lógica injusta que faz do mercado o instrumento de transferência intersetorial da riqueza em detrimento da agricultura.

Isso pode, muito provavelmente, fazer com que a agricultura familiar permaneça cada vez mais distante da possibilidade de se

afirmar como segmento importante capaz de reter a renda gerada e proporcionar densidade econômica e tecido social através da dinamização de mercados locais e regionais. E para o desafio de superar os problemas citados, não se deve desconsiderar o importante papel das organizações coletivas, em especial as cooperativas dos agricultores familiares do território Açu-Mossoró, como entidades adequadas e capazes de facilitar a viabilização das diversas formas de produção, de processamentos e de distribuição voltados para o abastecimento alimentar. Além disso, a reinvenção no momento de crise da pandemia do novo coronavírus passa pela capacidade de qualificação da agricultura e de suas organizações coletivas no sentido de se impor e propor ao Estado uma estratégia clara de definição do seu lugar como protagonista do desenvolvimento, em especial do meio rural.

Essa estratégia passa por caminhos bem coordenados que levem a processos de aprendizados para os agricultores familiares, através da qualificação, da adoção de formas financeiras mais ágeis para as compras, a exemplo do uso de cartões, utilização de contas correntes e aplicativos de transferência, entre outros. E para a garantia de abastecimento alimentar em contexto de crise, se fazem necessários processos legais de certificação para a inserção e construção de mercados, onde a confiança entre o agricultor familiar que produz no meio rural deve ser estabelecida no mais alto nível com o consumidor que compra na cidade, e que tem neste contexto o consumidor tem um papel cada vez mais importante.

No entanto, a pesquisa aponta para uma ainda fragilidade dos arranjos institucionais que compõem o Colegiado do território Açu-Mossoró, o que torna deficiente o

funcionamento das estruturas de governança, estas responsáveis pela gestão social e mediação entre as políticas do ambiente institucional (nível macro) e os atores locais no território com seus arranjos institucionais (nível micro). Percebe-se, portanto, que nem todos os municípios que formam os territórios apresentam estrutura de produção econômica diversificada e base institucional sólida, alguns inclusive iniciando sua construção através da política territorial. Esse fator se revela preocupante para o desempenho da política territorial quando passa a ser limitante para o desenvolvimento territorial, pois interfere não somente nos resultados efetivos relacionados à articulação institucional entre os atores locais representantes da sociedade civil e do poder público em suas diversas esferas. Na verdade, essa deficiência no funcionamento das estruturas de governança fragiliza o tão necessário processo de articulação institucional, a participação e a capacidade de decisão das representações civil e pública do Colegiado Territorial, bem como sua articulação com os gestores municipais.

A recorrência no âmbito do Colegiado do território Açu-Mossoró de discussões motivadas por interesses que envolvem a constituição de blocos tendem a ir além da vivência dos agricultores familiares e suas organizações coletivas, pois o sentido das discussões é no sentido de compreender as suas singularidades, as suas escolhas e os seus desafios. Na pesquisa foi possível observar a partir das percepções dos integrantes da plenária territorial, no que se refere a temas como ambiente, agricultura familiar, economia, pobreza, etnia, colonização e política, uma ênfase significativa na importância das atividades que envolvem a diversificação e dinamização do território com

a contribuição da agricultura familiar. Essa percepção sugere o papel da ação coletiva do Colegiado no sentido da articulação para, onde a diversificação econômica se apresente como um elemento chave no processo de dinamização do território, possibilitando oportunidades de se trabalhar as bases para a construção de mercados com densidade econômica e de tecido social cada vez mais apropriados.

A promoção do desenvolvimento territorial integrado deve ter como estratégia a participação de integrantes da sociedade civil e instâncias públicas (municipal, estadual e federal), apesar da fragilidade institucional, para que tornem ativas e funcionais as estruturas de governança e que resultem numa eficiente gestão social e compartilhada no território. Cabe destacar a gestão do Colegiado do território Açu-Mossoró que apresenta as variáveis “Alta” com os movimentos sociais, agricultores familiares e ONGs, enquanto que as variáveis mais “Baixas” comprovam a fragilidade do colegiado, como no quadro 4. Neste caso a pesquisa aponta para a pouca participação no Colegiado Territorial das comunidades tradicionais, dos gestores públicos, seja da esfera federal, estadual ou municipal. A falta da participação dos gestores fragiliza o processo de implantação de projetos, especialmente na construção de mercados no âmbito da agricultura familiar no período da pandemia do COVID-19.



**Quadro 4:** Variáveis altas e baixas na Gestão do Colegiado (as decisões) do território Açu-Mossoró

Território Açu-Mossoró	
Variável alta	Variáveis baixas
Representação do movimento social	Representação das Comunidades Tradicionais
Representação dos agricultores familiares	Representação do governo municipal
Representação das ONGs	Representantes das universidades

Fonte: SGE/MDA. Pesquisa de Campo, 2015.

Ao expressar a importância do diálogo entre os integrantes do Colegiado do território Açu-Mossoró, entende-se que exista um conjunto de políticas que constitui um complexo ciclo de estratégias, programas, projetos e investimentos que as instituições que integram o espaço territorial têm para gerir e executar. Percebe-se que os maiores desafios no processo de dinamização e diversificação econômica do território é a capacidade de complementar e integrar as ações desse ciclo que, por muitas vezes, acaba sendo limitado devido à deficiente governança e da frágil gestão social compartilhada no território. Entretanto, a concertação social e política, a constituição dos consensos coletivos e o exercício da governança no território Açu-Mossoró apresentam limites como a pouca participação dos gestores públicos.

Compreende-se, desta forma, que a prática da governança territorial é um dos importantes desafios que precisa ser superado pela ação coletiva do colegiado do território Açu-Mossoró, e o que se coloca como fundamental nesse processo é a contribuição e a participação de seus membros em um ambiente de concertação, onde os consensos

considerem a sua heterogeneidade. Na tentativa da compreensão dos desafios do Colegiado do território Açu-Mossoró, a governança territorial e os processos desencadeados deverão estar no sentido de propostas alinhadas a agenda 2030 da ONU, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da ONU, para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Em síntese, vale considerar que para viabilizar o processo de governança do território Açu-Mossoró se fazem necessárias ações que estejam no sentido de reduzir desigualdades, promover segurança alimentar, diminuir a fome e possibilitar um desenvolvimento no território com o apelo à sustentabilidade. Nessa direção, o Colegiado do território Açu-Mossoró tem um papel a desempenhar no sentido de apoiar projetos e ações que internalizem a diversificação em modelos alternativos e sustentáveis de agricultura capazes de dotar os agricultores familiares e suas organizações de mais autonomia e liberdade. Esse entendimento almeja o funcionamento das estruturas de governança visando uma gestão social que defina novos caminhos por meio de estratégias que venham a ampliar as estruturas de produção dos agricultores familiares para que venham produzir alimentos mais saudáveis e consolidar a necessária conexão entre a oferta de alimentos produzidos no meio rural e a demanda do consumidor em uma sociedade cada vez mais urbanizada.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o território Açu-Mossoró, percebe-se que este é resultante de uma relação desigual de forças, que ainda

envolve o controle econômico-político do espaço e sua apropriação. Tais processos foram anteriormente fortalecidos por meio da adoção de modelos exógenos alinhados com regimes alimentares globais predominantes, especialmente o regime corporativo representado pelos impérios alimentares. Historicamente, as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural buscaram introduzir modelos pré-concebidos que não consideravam a diversificação e a capacidade coletiva dos agricultores familiares e, tão pouco, tinham a preocupação em buscar no diálogo com os atores locais um ambiente que legitimasse a formulação, implantação e avaliação das ações.

O território Açu-Mossoró vem, ao longo dos anos, buscando mecanismos que possam desenvolver modelos alternativos mais alinhados com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), das Organizações das Nações Unidas (ONU), e reverter à ausência de uma coesão social e política em relação às políticas públicas para estruturas de governança que possibilitem melhor gestão social. Isto se reflete no esforço que vem sendo posto em prática, por meio do apoio do Colegiado Territorial, onde a sua ação coletiva possibilite cada vez mais que estruturas de governança tenham eficiência, onde são definidos ações e projetos de desenvolvimento via políticas públicas. Entretanto, esse espaço ainda necessita de bases mais sólidas, principalmente no período da pandemia do COVID-19, para se configurar definitivamente como um ambiente de definição de estratégias que visam o fortalecimento das atividades econômicas e das condições de vida da população do território Açu-Mossoró.

Pensar numa gestão social

compartilhada que fortaleça a tomada de decisão, com vista a contribuir para favorecimento da equidade social no território, constitui-se em um dos desafios do colegiado. Ou seja, o colegiado tem um papel fundamental na integralização das políticas públicas como estratégia para atuação dos diferentes atores nas instituições e organizações da sociedade civil, poder público municipal, estadual e federal que possam dialogar permanentemente tecendo assim, as redes de poder socioterritoriais para fortalecer a identidade territorial da sua população na perspectiva de inovar no planejamento e na implantação de propostas de desenvolvimento relacionando-as com as atividades econômicas do território, bem como considerando a necessidade de conservação ambiental e preservação cultural e do modo de vida local.

Neste sentido, uma das estratégias para contrapor a frágil capacidade de gestão social e institucional é a democracia e a participação ativa dos atores nos diferentes estágios de elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas territoriais, visando o apoio aos agricultores familiares e suas organizações coletivas. Esta é uma ação que poderá contribuir com o fortalecimento das estruturas de governança territorial e deve ser incentivada e replicada junto aos colegiados nos territórios no momento em que a pandemia do COVID-19 exige ajustes, a exemplo de melhorar o desempenho dos agricultores familiares, e a construir mercados possibilitando o acesso às políticas de crédito e aos serviços contínuos e intensos de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Por conseguinte, participação ativa dos atores regionais nos diferentes tipos de práticas institucionais que se apoiam no



exercício da governança territorial, constitui-se em uma das condições básicas para a região tornar-se protagonista do seu processo de desenvolvimento. Para isso, o Colegiado Territorial deverá desenvolver e fortalecer práticas no sentido da estruturação de sistemas alimentares alternativos ao regime dos impérios alimentares, baseados nos princípios da segurança alimentar e na sustentabilidade. Assim, as políticas voltadas para o desenvolvimento territorial passam a se pautar a partir de ações que contribuem para dinamizar o território e fomentar atividades endógenas que contribuam para a produção de alimentos saudáveis, redução das desigualdades, redução da fome e da pobreza, estreitando os laços que formam e fortalecem a identidade socioeconômica da população do território Açu-Mossoró.

Em síntese, o território entendido como uma fração de espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos é o lugar em que as populações criam significados, símbolos e imagens que forjam as identidades e as aderências que fixam o indivíduo e o seu grupo social a um espaço particular, deve ser planejado e gerido com vista ao fortalecimento da economia e da conservação dos seus recursos. Nestes termos, o almejado desenvolvimento territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, baseado na gestão social e sustentado na potencialidade dos recursos locais existentes,

com vistas à dinamização do território Açu-Mossoró.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: LEITE, S. P.; MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. et al. (Org.), Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA, 2011. Cap. I. pp. 35-60. (Série desenvolvimento rural sustentável; v.14).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros: Gestão 2017-2020. Brasília, DF: CNM, 2017.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de um proposta teórico-metodológica. Revista Desenvolvimento em Questão. Ed. Unijuí. Ano 1., n. 2, jul./dez., pp. 73-97, 2003.

DOWBOR, Ladislau; KILSZTAJN, Samuel. Economia Social no Brasil. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS. 2020. O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2020. Transformando os sistemas alimentares para dietas saudáveis a preços acessíveis. Roma, FAO.

LANG, T. Food control or food democracy? Re-engaging nutrition with society and the environment. Public Health Nutrition, v. 8, n.6, p. 730-737, 2005.

LEITE, Sergio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento

territorial no meio rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural* (Impresso), v. 50, n. 4, p. 645-666, 2012.

MALUF, R. S.; REIS, M.C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. In: ROCHA, C; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, p.43-67, 2013.

MCMICHAEL, Philip. Regimes Alimentares e Questões Agrárias. São Paulo: Editora Unesp e Editora da UFRGS, 2016.

MENDEZ, Cecilia Díaz & CABEDO, Carmen Lozano. Food governance and healthy diet an analysis of the conflicting relationships among the actors of the agri-food system. *Trends in Food Science & Technology*, v. 105, p, 449-453, 2020.

NUNES, Emanuel Márcio; SILVA, V. M.; SA, V. C. Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): formação e conhecimentos para a agricultura familiar do Rio Grande do Norte. *REDES* (Santa Cruz do Sul. ONLINE), v. 25, p. 458-482, 2020.

NUNES, Emanuel Márcio; GONDIM, M. F. R.; SILVA, M. R. F. da. Identidade e reestruturação produtiva nos territórios Açumossoró e Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte. *Estudos Sociedade e Agricultura* [UFRRJ], v. 27, p. 137-166, 2019.

NUNES, Emanuel Márcio; FRANÇA, A. R. M.; LIMA, J. S. S. de; MEDEIROS, L. S. Novidades (Novelty) na Agricultura Familiar e sua associação com a agroecologia na produção de hortifrutigranjeiros no Território Sertão do Apodi (RN). *REDES* (Santa Cruz do Sul. ONLINE), v. 23, p. 213-236, 2018.

NUNES, Emanuel Márcio; FRANÇA, A. R. M.; LIMA, J. S. S.; ARAUJO, I.

J.; MEDEIROS, L. S. A Diversidade Regional do Desenvolvimento Rural no Nordeste: a mercantilização e a estruturação econômica da Rede XIQUE XIQUE (RN). *Revista Brasileira de Tecnologia Agropecuária*, v. 1, p. 159-174, 2017.

NUNES, Emanuel Márcio; TÔRRES, F. de L.; SILVA, M. R. F.; SA, V. C.; GODEIRO, Kallianne Freire. Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. *Revista de economia e sociologia rural [IMPRESSO]*, v. 53, p. 529-554, 2015.

NUNES, Emanuel Márcio; GONDIM, M. F. R.; GODEIRO, Kallianne Freire; OLIVEIRA, I. A. de; GOIS, B. V. O Índice de Capacidades Institucionais (ICI) como mecanismo da Gestão Social e da Governança nos Territórios Rurais. *Planejamento e Políticas Publicas (IPEA)*, v. 42, p. 301-330, 2014.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Disponível em <http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/pt/>. Acesso em outubro de 2020.

PERICO, R. E. Identidade e território no Brasil. Brasília: ed. IICA, 2009.

PERICO, R. E. RIBEIRO, M. P. Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável. Brasília: ed. IICA, 2005.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? *Revista do TCU*, nº 127, 2013.

PLOEG, J. D. van der. The New Pensantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization. Earthscan, Sterling VA, London, 2008.

PTDRS. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Açú/



Mossoró. Brasília: MDA/SDT, 2010.

SEN, A. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford University Press Inc: New York, International Labour Organisation, 1981.

SILVA, C. R. F. E.; SILVA, M. R. F.; NUNES, Emanuel Márcio. A operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) no território Açu-Mossoró (RN). Revista EXTENDERE, v. 5, p. 148-165, 2017.

TONIAL, Juliana Chilanti. Falta de alimentos no mundo: problema de escassez ou de distribuição? Juris, Rio Grande, 2009, p. 69-80.



## **REDIRECCIONAR EL ENFOQUE TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO RURAL: RECUPERAR LA CENTRALIDAD DE LA CUESTIÓN ALIMENTARIA**

Cesar Adrián Ramírez Miranda<sup>1</sup>

Lilia Cruz Altamirano<sup>2</sup>

---

1 Economista, Doctor en Ciencias Sociales, Área Desarrollo Rural. Coordinador del Posgrado en Desarrollo Rural Regional de la Universidad Autónoma Chapingo, Coordinador de la RED-GTD (México). Correo electrónico: cesaramirezm@chapingo.mx

2 Socióloga, Doctora en Geografía. Especialista zapoteca em desarrollo rural regional. Correo electrónico: altamiranolilia@gmail.com



A pandemia Covid-19 destaca a vulnerabilidade do meio rural latino-americano e, conseqüentemente, a necessidade de uma profunda reorientação das políticas públicas voltadas para uma região caracterizada pela desigualdade, pobreza e deterioração ambiental. O objetivo desta contribuição é evidenciar a necessidade de promover processos de gestão territorial de base comunitária para o desenvolvimento regional a partir da perspectiva da soberania alimentar. Para isso, é recapitulado sobre o significado social e ambiental da crise Covid-19 nos espaços rurais latino-americanos, anteriormente enfraquecidos por dinâmicas extrativistas e processos de desagrarização. Conseqüentemente, uma visão crítica é endossada sobre a abordagem dominante do desenvolvimento territorial rural e suas atualizações contínuas que não conseguem captar a importância do componente agrário no espaço rural latino-americano.

O Istmo de Tehuantepec, em Oaxaca, México, constitui a referência empírica para esta discussão.

**Palavras - chaves:** políticas territoriais; reestruturação pós-Covid-19; soberania alimentar; Istmo de Tehuantepec.

The Covid-19 pandemic shows the vulnerability of the Latin American rural area and consequently the need for a profound reorientation of public policies aimed at an area characterized by inequality, poverty and environmental deterioration. The objective of this contribution is to highlight the need to promote community-based territorial management processes for regional development based on the perspective of food sovereignty. To do this, it is recapitulated on the social and environmental significance of the Covid-19 crisis in Latin American rural spaces previously weakened by extractivist dynamics and processes of de-agrarization. Consequently, a critical vision is endorsed on the dominant approach to rural territorial development and its ongoing updates that fail to capture the importance of the agrarian component in the Latin American rural territories.

The Oaxaca portion of the Isthmus of Tehuantepec, in Mexico, constitutes the empirical reference for this discussion.

**Keywords:** territorial policies, post-Covid-19 restructuring, food sovereignty, Isthmus of Tehuantepec.

La pandemia por Covid-19 pone de manifiesto la vulnerabilidad del espacio rural latinoamericano y conseqüentemente la necesidad de una reorientación profunda de las políticas públicas dirigidas a un ámbito caracterizado por la desigualdad, la pobreza y el deterioro ambiental. El objetivo de esta contribución es destacar la necesidad de impulsar procesos de gestión territorial de base comunitaria para el desarrollo regional sustentados en la perspectiva de la soberanía alimentaria. Para ello se recapitula sobre el significado social y ambiental de la crisis por Covid-19 en los espacios rurales latinoamericanos previamente fragilizados por las dinámicas extractivistas y los procesos de desagrarización. En consecuencia, se refrenda una visión crítica sobre el enfoque dominante del desarrollo territorial rural y sus actualizaciones en curso que no logran capturar la importancia del componente agrario en el espacio rural latinoamericano. La porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec, en México, constituye el referente empírico para esta discusión.

**Palabras clave:** políticas territoriales; reestructuración post Covid-19; soberanía alimentaria; Istmo de Tehuantepec.

## INTRODUCCIÓN

La pandemia de Covid-19 encontró al amplio y diverso territorio latinoamericano enfrentado a una problemática multidimensional que expresa sus dificultades para avanzar hacia el mejoramiento generalizado de las condiciones de vida de la población. Previo a las dinámicas de confinamiento y distanciamiento social, una ola de protestas se hizo notar en prácticamente toda nuestra región, que es la de mayor desigualdad en el planeta. En las multitudinarias manifestaciones en Chile, Colombia, Ecuador, Haití y Honduras, durante 2019, se protestó claramente contra acciones gubernamentales que aumentaban la desigualdad (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2020), mientras que en la Ciudad de México, Buenos Aires y Santiago se expresó con fuerza el reclamo contra la violencia patriarcal. En todos los casos se hizo notar el profundo malestar de los y las jóvenes con el status quo y frente a un futuro poco promisorio (VALENZUELA, 2020).

Los escenarios para América Latina y el Caribe derivados de la pandemia contemplan una caída del PIB que puede llegar a los dos dígitos y aunado a ello el aumento de la pobreza y del hambre. Sin embargo, es importante destacar que los indicadores sociales de la región ya estaban retrocediendo desde por lo menos tres años antes. De manera que el alejamiento del horizonte del desarrollo resulta más que evidente y abre un escenario para un replanteamiento profundo no sólo de las políticas públicas para el desarrollo sino de las nociones básicas en que estas se sustentan.

El presente artículo tiene como propósito principal destacar la importancia de un replanteamiento del enfoque territorial para el desarrollo rural, y consecuentemente de las políticas que de ahí derivan, para otorgar

centralidad a la cuestión alimentaria y al papel que los campesinos e indígenas pueden jugar en la configuración de procesos de gestión territorial obligadamente acompañados por el Estado nacional que permitan encarar los desafíos del desarrollo actualizados por la pandemia.

Proponemos una reflexión multiescalar dirigida al ámbito latinoamericano y asentada en las condiciones y experiencias en un territorio que consideramos emblemático de las transformaciones recientes que vive la región de América Latina y el Caribe. Por ello se pone en acción una perspectiva histórico mundial que busca abonar a la comprensión de la crisis actual, sus implicaciones y los proyectos que se encuentran en disputa para intentar superarla.

En el último trimestre del 2020 existen elementos de sobra para documentar que la pandemia por Covid-19 no puede ser vista como una crisis meramente sanitaria que repercute a la esfera económica y que si no se gestiona adecuadamente puede derivar en consecuencias sociales y hasta políticas. En cambio, se cuenta ya con una amplia bibliografía sobre el significado y alcances de la pandemia en términos de las transformaciones económicas, políticas y culturales que experimentará el capitalismo en los próximos años.

Para efectos de nuestro argumento, interesa asentar dos momentos analíticos. En primer lugar, la crisis actual es la crisis de la globalización neoliberal y de la agricultura industrial que enlaza con la crisis de 2008, una crisis multidimensional que hizo recordar a la de 1929 y que obligó al gobierno de Obama a destinar 800 mil millones de dólares para el rescate de los bancos y la industria automotriz. Y más específicamente la crisis



del régimen alimentario corporativo global que corresponde a esta fase del capitalismo y que implica largas cadenas de valor y un uso intensivo de energía fósil sea como insumos productivos o para movilizar los alimentos de un extremo a otro del planeta. Ello permite argumentar sobre la pertinencia del proyecto articulado en torno a la Soberanía Alimentaria.

Pero también nos interesa asentar que la crisis actual puede ser enfocada perfectamente como consecuencia de la creciente intrusión de los seres humanos sobre la naturaleza, mediante procesos acelerados de deforestación ligados tanto al crecimiento urbano como a la expansión de la ganadería industrial. En esta perspectiva, la crisis actual puede ser interpretada como una expresión de la crisis de la modernidad capitalista, centrada en la racionalidad instrumental y en el dominio pleno del ser humano sobre la naturaleza.

Las consecuencias de ambos momentos analíticos son evidentes: si asumimos que la globalización neoliberal está agotada, nuestras propuestas deberán romper con las prescripciones doctrinarias que durante cuatro décadas establecieron la centralidad del Mercado sobre el conjunto de la vida social y en consecuencia la inevitabilidad de los procesos de apertura comercial, privatización de los bienes públicos y sometimiento del Estado a las grandes corporaciones.

Ahora bien, si entendemos que esta crisis está expresando el agotamiento de la modernidad capitalista, nos veremos obligados a buscar alternativas que además de romper con las prescripciones neoliberales, se sustenten en racionalidades distintas a las que rigen el movimiento de la sociedad capitalista, especialmente a la racionalidad que condena a la naturaleza a la degradación sin fin bajo los múltiples usos dirigidos a la

acumulación de capital.

La invitación a romper de tajo con las prescripciones de la globalización neoliberal pudo parecer radical en 2019, pero desde junio de 2020 fue puesta sobre la mesa por el Presidente Ejecutivo y Fundador del Foro Económico Mundial, Klaus Schwab, quien frente a la crisis actual convocó a resetear al capitalismo:

“La pandemia ha desatado una crisis de salud pública y económica en una escala nunca vista en generaciones y, al mismo tiempo, ha exacerbado problemas sistémicos como la desigualdad y la postura de las grandes potencias. La única respuesta aceptable para una crisis semejante es intentar aplicar un “Gran Reinicio” de nuestras economías, políticas y sociedades” (SCHWAB 2020a).

El Gran Reinicio del Capitalismo (The Great Reset) contempla una crítica frontal a las políticas neoliberales pero busca preservar la globalización;<sup>1</sup> asimismo postula la urgencia de descarbonizar la economía y poner al cambio climático en el centro de las preocupaciones mundiales pero no cuestiona la lógica del crecimiento económico.<sup>2</sup> Los tres

1 “El fundamentalismo de libre mercado ha erosionado los derechos de los trabajadores y la seguridad económica, ha desatado una carrera desregulatoria hacia el fondo y una ruinosa competencia impositiva, y ha permitido el surgimiento de nuevos monopolios globales gigantescos. Las reglas de comercio, tributación y competencia que reflejan décadas de influencia neoliberal ahora tendrán que ser revisadas. De lo contrario, el péndulo ideológico –ya en movimiento– podría oscilar de vuelta hacia el proteccionismo a gran escala y hacia otras estrategias económicas perjudiciales para todos” (SCHWAB, 2020a).

2 “Obviamente, no deberíamos prescindir de

componentes básicos de su agenda son los siguientes (SCHWAB 2020b): (1) Orientar el mercado hacia unos resultados más justos; (2) Garantizar que las inversiones promuevan objetivos comunes como la igualdad y la sostenibilidad; (3) Aprovechar las innovaciones de la Cuarta Revolución Industrial en pos del bien público.<sup>3</sup>

En la comprensión del significado de la crisis y los alcances de la eventual reestructuración es imprescindible establecer una mediación para referirnos a la especificidad que guarda el espacio latinoamericano como producto de su articulación subordinada en el capitalismo como sistema mundial. Ello reviste importancia no sólo desde el punto de vista académico y metodológico, para evitar la ilusión de que el eventual reset del capitalismo en los países centrales derramará sus beneficios sobre los territorios del Sur global, sino especialmente desde una perspectiva política debido a que las relaciones de subordinación que imperan sobre nuestros países previsiblemente se expresarán de manera ampliada en el rumbo que los centros de poder impriman al proceso de reestructuración.

De lo anterior se desprende la pertinencia de especificar regionalmente – es decir a escala latinoamericana- los dos 

---

 los motores básicos del crecimiento. Le debemos gran parte del progreso social del pasado a la iniciativa empresarial y a la capacidad de crear riqueza asumiendo riesgos y buscando modelos de nuevos negocios innovadores. Necesitamos que los mercados asignen recursos y la producción de bienes y servicios de manera eficiente, en especial cuando se trata de enfrentar problemas como el cambio climático” (SCHWAB, 2020a).

<sup>3</sup> La Cuarta Revolución Industrial se refiere al despliegue de la robótica, la inteligencia artificial, la nanotecnología y biotecnología, el internet de las cosas, las impresiones 3D y los vehículos autónomos, principalmente.

momentos analíticos referidos supra. Ello significa que la crisis de la globalización neoliberal significa para América Latina, ante todo, la crisis de la inserción extractivista al mercado mundial comandada por las grandes corporaciones y sustentada en el Consenso de los Commodities y más recientemente en el Consenso de Beijing (SVAMPA Y SLIPAK, 2015); por lo que su superación no sólo implica renovar las responsabilidades del Estado en la reconfiguración de proyectos nacionales, sino asumir que la ruta extractivista más temprano que tarde conduce a callejones sin salida no sólo en lo que se refiere a la degradación de los bienes naturales, la dependencia alimentaria y la sobre explotación de la fuerza de trabajo, sino en la erosión de la legitimidad de los gobiernos.

De la misma manera, la crisis de la modernidad capitalista significa para América Latina la evidencia actualizada de que dicha modernidad tiene una naturaleza eurocentrada y colonial, por lo que para sostenerse requiere del flujo continuo de riqueza que le proporcionaron en su momento las colonias y ahora el sur global. Ello obliga a una mirada crítica sobre las posibilidades reales de los procesos de modernización capitalista subyacentes en las diferentes propuestas de desarrollo,<sup>4</sup> y aún más, a plantear la necesidad de una modernidad alternativa para el espacio latinoamericano. Y es justo aquí que el mundo campesino e indígena tiene grandes cosas que aportar.

---

<sup>4</sup> La advertencia del sociólogo peruano Aníbal Quijano (2000) es contundente: la configuración de las instituciones modernas –Estado y democracia- corresponde a un proceso histórico, eurocentrado e irrepetible, que expresó en su momento el resultado de las luchas de clase en los centros capitalistas, pero sólo fue posible debido al continuo flujo de riqueza desde América Latina y las demás colonias.



Con base en lo hasta aquí expuesto es posible dialogar críticamente con las principales orientaciones que apuntan hacia la conformación de una segunda generación de políticas de desarrollo territorial rural (DTR) para América Latina. Ello a partir de la valoración que realizan reconocidos colegas y funcionarios de los organismos de cooperación internacional sobre los logros y limitaciones de las políticas de DTR a dos décadas de su puesta en escena (VALENCIA et al., 2020; BERDEGUÉ, 2019).

Los avances logrados por el enfoque del DTR son evidentes en su capacidad de dominar la narrativa institucional del desarrollo rural y por ende en convertirse en un importante referente para el diseño de las políticas en la región, así como para una buena parte de los estudiosos de la cuestión rural. No obstante, los autores citados reconocen que muchos de los problemas que las políticas de DTR pretenden resolver se mantienen vigentes. Valencia et al. (2020; p. 35), lo expresan en estos términos:

A pesar de estos programas y políticas, los retos del DTR en América Latina persisten: exclusión socioeconómica y sociopolítica e inequidad; pobreza e insatisfacción de necesidades básicas; marginalización de grupos minoritarios o con menor capacidad de incidencia; violencia e inseguridad producto del crimen organizado; brechas importantes entre territorios rurales y respecto de los urbanos; conflictos socioambientales e impactos crecientes del cambio climático y pérdida de biodiversidad.

En el balance sobre las políticas del DTR tanto Mireya Valencia y colaboradores, como

Julio Berdegué, coautor del texto ya clásico sobre el tema (SCHEJTMAN Y BERDEGUÉ, 2004), coinciden en identificar un conjunto de brechas entre la propuesta del DTR y su aplicación práctica. Se trata básicamente de fallas en la operación del enfoque que pueden y deben ser resueltas mediante nuevos arreglos institucionales. Entre ellas se destacan las fallas en la cooperación y coordinación multiescalar e intersectorial,<sup>5</sup> que constituyen el núcleo del enfoque territorial, al grado de que muchas iniciativas que se nombran de desarrollo territorial en realidad constituyen programas sectoriales focalizados geográficamente; también se subraya la limitada inversión en las capacidades de los actores locales para gestionar el desarrollo de sus territorios y las insuficientes capacidades técnicas y políticas de los actores públicos para la gestión territorial, lo cual se suma a el peso de las inercias y rutinas administrativas, así como a la falta de sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo territorial y a la inexistencia de sistemas de información territorial.

Aun cuando la valoración de las fallas en la implementación de las políticas de DTR muestra un claro énfasis técnico, que conduce a la búsqueda de arreglos institucionales complejos pero finalmente atendibles, debe reconocerse que los autores identifican por lo menos dos problemas de gran calado que parecen estar fuera del alcance de las políticas del DTR tal como estas se gestaron y las hemos conocido. El primero tiene que ver con la configuración de los Estados

<sup>5</sup> Berdegué (2019) subraya las grandes dificultades para resolver fallas de coordinación entre diferentes sectores de gobierno (intersectorialidad), entre distintos niveles de gobierno (nacional, estatal y local), así como entre los diferentes tipos de actores (privados, no gubernamentales y públicos), y entre actores y actividades urbanas y rurales.

latinoamericanos diseñados para minimizar el papel del sujeto social y reproducir prácticas clientelares.<sup>6</sup> El segundo se refiere a que los programas de DTR se han mostrado limitados en la formulación de propuestas de largo aliento y en la región los países se muestran “poco receptivos a estilos de desarrollo que propicien la disminución efectiva de las desigualdades sociales y económicas de los espacios rurales” (VALENCIA et al., 2020, p. 30).

Además de las actualizaciones de tipo técnico, la agenda para la segunda generación de políticas territoriales contempla la definición de nuevos objetivos. Julio Berdegué propone replantear el objetivo central del DTR hacia “la promoción de transformaciones estructurales socialmente incluyentes. Esta es una agenda que debe articular de mejor forma que en el pasado metas en materia de crecimiento económico, inclusión social y reducción de las desigualdades y de la pobreza, y en materia de sustentabilidad ambiental” (BERDEGUÉ, 2019 p. 279). A su vez, Valencia y colaboradores señalan que la nueva generación de políticas de desarrollo territorial debe buscar una mayor cohesión territorial y social, con sostenibilidad ambiental y profundización de la democracia, lo que implica avanzar con nuevos estilos de desarrollo “que ofrezcan una amplia gama

6 “En esta brecha entre discurso y práctica influye el hecho de que la legislación y la normativa de nuestras agencias del sector público están diseñadas por su filosofía política y jurídica para minimizar el papel del sujeto social, reduciéndolo a un rol de beneficiario que recibe los frutos de las decisiones del agente del Estado, y considerándolo de facto como un sujeto que no es digno de confianza respecto de su capacidad para tomar decisiones, para administrar o para actuar honorable y éticamente cuando se trata de dineros públicos. Esta construcción institucional de nuestros Estados es reforzada día a día por las prácticas clientelares y por la corrupción” (BERDEGUÉ 2020, p. 275).

de oportunidades que estén disponibles, de forma equitativa, al alcance de la mayoría (VALENCIA et al. 2020 p.31).

Llama la atención que en el contexto de la crisis de la globalización neoliberal la conformación de la agenda para la segunda generación de políticas territoriales no exprese un claro cuestionamiento a las prescripciones del imperio del mercado sobre la vida social, el desdibujamiento político y económico del Estado, y los consecuentes procesos de privatización y mercantilización. Ello debilita, desde nuestra perspectiva, el punto de partida para esas nuevas políticas territoriales debido a que los problemas que correctamente se identifican (citados supra por Valencia y colaboradores) aparecen sin conexión con el proyecto neoliberal en América Latina, especificado regionalmente –como ya se mencionó– en la inserción extractivista de nuestros países al concierto mundial. Esta desconexión, a nuestro modo de ver, obtura una comprensión multiescalar de las relaciones de poder en los territorios.

El enfoque del DTR mereció tempranas críticas (RAMÍREZ-MIRANDA 2006) por su anclaje en las nociones de la llamada Nueva Ruralidad que resultaron funcionales al proyecto neoliberal para transformar los espacios rurales. Al momento de postular una nueva generación de políticas territoriales, el núcleo desagrarizante del enfoque DTR se muestra más solidificado, justo cuando la crisis actual, entendida como crisis de la modernidad capitalista, obliga a buscar respuestas en la agri-cultura y en los modos de vida campesinos e indígenas.

El énfasis del enfoque DTR en la intersectorialidad y la insistencia en que lo rural no puede ni debe equipararse nunca jamás a lo agrícola, deriva en un prejuicio



fundacional sobre el mundo agrario que no permite comprender su complejidad y las posibilidades que este encierra en términos de desarrollo. Al identificar lo agrario como una cuestión sectorial el enfoque territorial incurre en una visión unidimensional que no se corresponde con la realidad del mundo campesino e indígena.

En las líneas que siguen, con base en el análisis de los procesos de transformación que vive el espacio rural en la porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec, México, discutiremos sobre la pertinencia de un enfoque territorial para el desarrollo que ponga en el centro la cuestión alimentaria.

## EL ISTMO OAXAQUEÑO

El Istmo de Tehuantepec es la porción más estrecha de la República Mexicana que se ubica entre el Océano Atlántico y el Océano Pacífico; es una región con abundantes y diversos bienes naturales, cuyos ecosistemas están sometidos a fuertes procesos de degradación.<sup>7</sup> Cuenta con una población total de 2.4 millones de habitantes, que se distribuye en 33 municipios del estado de Veracruz y 46 localizados en el estado de Oaxaca, en los que residen 683 mil personas (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2020a); a esta segunda porción del territorio istmeño nos referiremos

7 Al deterioro de los ecosistemas de la región contribuyen principalmente: los cambios de uso del suelo, la caza, pesca y comercio ilegal de especies, la contaminación del agua y el aire por los derrames petroleros y los productos derivados de su extracción, los accidentes de la industria petroquímica, la extracción de agua de los mantos freáticos que alimentan a lagunas de las zonas de humedales y la desecación de pantanos para la urbanización. En consecuencia, el 76.7% de la superficie forestal ha perdido su vegetación original o tiene un alto grado de perturbación. (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2020a).

principalmente en este apartado.

La porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec resulta representativa de los desafíos que enfrenta el espacio rural latinoamericano: minería a cielo abierto, proyectos de generación de energía eléctrica, fuertes procesos migratorios y debilitamiento de la agricultura campesina.<sup>8</sup> Además vive la zozobra generalizada que impone la presencia de la delincuencia organizada desde hace ya más de una década y que ha permeado la vida política de la región y sus manifestaciones culturales más arraigadas.

Esta región emblemática por su centenaria tradición de lucha y especialmente significativa para la vida política del país por las movilizaciones populares encabezadas por la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) desde mediados de la década de los setenta hasta su fragmentación en la década de los noventa, cuenta con una elevada densidad étnica y organizativa. La primera se expresa en que la mayor parte de la población (el 57%) se autoadscribe indígena (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2020a), perteneciente a alguna de las siguientes etnias: Binnizá (zapoteca), (Ayuuk) mixe, (Ikoot) huave, Zoque, Chontal o Mixteca. La segunda se concreta en una amplia diversidad de organizaciones sociales arraigadas sobre el territorio entre las que destacan la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), las Comunidades Campesinas en Camino (CCC) y la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo

8 En pleno auge extractivista Guillermo Almeyra (2006) se refirió a los Cuatro Jinetes del Apocalipsis en el mundo rural latinoamericano: A estos debe agregarse un quinto jinete que corresponde al crimen organizado el cual ha sentado sus reales en los espacios rurales y se integra como un componente funcional del extractivismo.

en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT), además de diversos colectivos que agrupan a jóvenes urbanos y rurales.

La ubicación geográfica del Istmo de Tehuantepec, así como su estrechez y configuración geomorfológica, le otorgan la posibilidad de establecer una comunicación interoceánica altamente eficiente para el comercio mundial. Por esta razón, desde la década de los setenta del siglo pasado han sido recurrentes las iniciativas, planes y proyectos para transformar a la región en un espacio protagónico en el concierto de la globalización. Al Plan Alfa Omega (1977) de José López Portillo, que se propuso constituir una alternativa terrestre al Canal de Panamá, le sucedieron el Megaproyecto Transístmico (1996) de Ernesto Zedillo, el Plan Puebla-Panamá (2001) de Vicente Fox, el Sistema Logístico del Istmo de Tehuantepec (2007) de Felipe Calderón y el Plan Istmo Puente de América (2013) de Enrique Peña Nieto.

Consecuente con lo anterior, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador promulgó el 30 de julio de 2020 el decreto por el cual se aprueba el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024, cuyo eje será el Corredor Multimodal Interoceánico. Ahí se declara el propósito de impulsar el crecimiento de la economía de la región y aprovechar “la posición del Istmo de Tehuantepec para competir en los mercados mundiales de movilización de mercancías, a través del uso combinado de diversos medios de transporte” (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2020b).<sup>9</sup>

9 Los objetivos prioritarios del PDIT son: “(1) Fortalecer la infraestructura social y productiva en la región del Istmo de Tehuantepec; (2) Impulsar un nuevo modelo de crecimiento económico para el desarrollo en beneficio de toda la población del Istmo de Tehuantepec; (3) Asegurar la articulación de acciones emergentes para la población en situación de

El Corredor Interoceánico constituye un desafío mayúsculo para los actores políticos de la región y fuera de ella, pues conecta con aspectos geopolíticos de gran relevancia como lo es la emigración centroamericana a Estados Unidos. Especialmente para el gobierno de la llamada Cuarta Transformación mostrará si los elementos de ruptura son mayores a los de continuidad con respecto a las premisas y prácticas de los gobiernos neoliberales.

Para los propósitos de este artículo la referencia al Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT) se dirige a subrayar la complejidad del contexto en el que se requiere poner sobre la mesa la necesidad de emprender procesos de gestión territorial que tengan como eje la cuestión alimentaria y que atiendan a las potencialidades de lo comunitario en la región. El punto de partida ciertamente no parece promisorio, pues se encuentra configurado por los saldos perniciosos del extractivismo de las dos décadas recientes, materializado en el megaproyecto eólico, inserto en la cruzada neoliberal de más largo aliento y de alcance nacional dirigida, como si fuera por un gobierno enemigo, contra la agricultura campesina e indígena del país y por ende contra las formas de vida comunitarias.

## LA CUESTIÓN ALIMENTARIA

En el Istmo oaxaqueño cerca de una quinta parte de la población se encuentra pobreza extrema en el Istmo de Tehuantepec; (4) Incrementar la biodiversidad y mejorar la calidad del agua, el suelo y el aire con un enfoque sustentable en la región del Istmo de Tehuantepec; (5) Proteger, reforzar y difundir la diversidad lingüística y cultural, la memoria y los patrimonios culturales de los pueblos indígenas, afromexicanos y equiparables del Istmo de Tehuantepec, a través de acciones que garanticen su participación y derechos culturales” (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2020a).



en condiciones de pobreza extrema (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2020a) a la par que se desenvuelven procesos complejos de desestructuración comunitaria y degradación ambiental. La contracara del megaproyecto eólico que ha logrado instalar 2,050 aerogeneradores, distribuidos en 29 parques eólicos, y una capacidad de producción de 2 756 MW para beneficio de un reducido grupo de grandes consorcios nacionales e internacionales (RAMÍREZ-MIRANDA Y SILVA, 2020), es el debilitamiento de la reproducción social campesina e indígena, expresado tanto en los crecientes flujos migratorios de los últimos veinte años (CRUZ, 2013) como en la disminución de la producción de maíz, base del sustento de las familias rurales y elemento nodal de su cultura e identidad.

La vulnerabilidad de la agricultura campesina e indígena es también producto de la tendencia regional a sustituir la producción de alimentos por cultivos integrados a las cadenas de valor agroindustriales con mayor adaptabilidad a las restricciones hídricas que caracterizan a las zonas de mayor producción. Es el caso del sorgo, el ajonjolí y los pastos cultivados que en las dos décadas recientes han aumentado su participación en la superficie sembrada regional en detrimento del maíz (RAMÍREZ-MIRANDA et al., 2015). Nuestras estimaciones sobre el terreno indican que a las unidades campesinas istmeñas la producción de maíz para autoconsumo les alcanza solo para cinco o seis meses del año y que cuatro quintas partes del abastecimiento de los productos alimentarios proviene de mercados extra regionales.

En lo que se refiere a la actividad pesquera, elemento central de la reproducción social en la planicie costera también es

patente un debilitamiento de las dificultades que enfrenta la transmisión generacional de la actividad y por ende los saberes tradicionales. Este se acerca a convertirse en un punto crítico –al igual que en la agricultura- toda vez que los productores se ubican entre los 55 y 57 años de edad.

Con relación a la fuerte restricción que impone el régimen climático –y las sequías cada año más marcadas que dan cuenta del calentamiento global- no puede dejar de señalarse la compleja problemática del Distrito de Riego 19 (DR19), localizado en la Planicie Costera de la región, el cual se abastece de la Presa Benito Juárez, la cual en 2017 disminuyó su nivel al 15 por ciento de su capacidad. Más allá de las graves contingencias climáticas, el DR19, con cobertura para regar 50 mil hectáreas, pero que difícilmente rebasa las 25 mil efectivas,<sup>10</sup> expresa las ineficiencias e irracionalidades del desarrollismo agrícola basado en la gran irrigación (TOLEDO, 1994; VILLAGÓMEZ, 1996), así como la inoperancia de las soluciones de mercado para lograr un uso medianamente adecuado de un recurso tan preciado para la región. Los bajos niveles de eficiencia en el manejo del agua, que pueden ubicarse en el orden del 40%, reflejan las altas temperaturas de la planicie costera, pero sobre todo el mal estado de la infraestructura y el deficiente manejo del agua, al que puede contribuir la escasa cultura de regadío de los usuarios, pero sobre todo la falta de una institucionalidad sólida que articule a los actores involucrados en la gestión del recurso (VILLAGÓMEZ, 2002).

<sup>10</sup> Yanga Villagómez (2002) reporta que en el año 2000 se regaron 32 400 hectáreas; el reporte de la Comisión Nacional del Agua para el ciclo 2013-2014 consigna solamente 24 813 ha sembradas en el Distrito de Riego 19, de las cuales dos terceras partes corresponden a pastos cultivados y el 22 % a maíz grano (CONAGUA, 2015).

En suma, la porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec constituye un espacio de alta vulnerabilidad social y territorial, que demanda un viraje efectivo en las políticas públicas para detener los procesos de erosión de la reproducción social campesina e indígena, así como la degradación de sus bienes naturales. En efecto, el Istmo oaxaqueño, aun cuando es deficitario en la producción de maíz y frijol y requiere comprar estos granos en otras entidades federativas, cuenta con las condiciones necesarias para generar una experiencia de desarrollo rural de base comunitaria y campesina que tenga como eje la cuestión alimentaria.

El pulso de nuestro tiempo, marcado por la pandemia y las incertidumbres que de ella se derivan, empuja a la revaloración de una agricultura que sea capaz de producir alimentos sanos y a desterrar los dogmas neoliberales sobre el papel que corresponde jugar al Estado en el ámbito de la alimentación. Ello constituye un escenario promisorio para una estrategia de desarrollo nacional que apunte a la recuperación del campo en su más extenso significado y que se despliegue de manera vigorosa en las regiones y los territorios, a partir de la institucionalidad disponible y de la que necesariamente deberá configurarse para dar soporte a las transformaciones que el país requiere.

Las definiciones del gobierno federal, a partir de 2018, para la revaloración del campo mexicano y el rescate de la agricultura campesina resultan de la mayor relevancia después de tres décadas y media de una política de Estado dirigida a desplazar a los campesinos e indígenas del escenario agrario para abrir paso a las grandes corporaciones y a los usos no agrícolas del suelo. Por ello, de la misma manera en que la emergencia

del régimen neoliberal en México implicó el desmantelamiento del Sistema Alimentario Mexicano, que significó el canto del cisne del desarrollismo al iniciar la década de los ochenta del siglo pasado, podemos proponer que buena parte de las posibilidades de concretar un cambio de régimen (que es lo que postula la Cuarta Transformación) están radicadas en la construcción de un nuevo sistema alimentario para el país.

El propósito declarado de lograr la autosuficiencia alimentaria en maíz, frijol, trigo, arroz y leche, implica el rescate de algunos instrumentos de política pública y la adecuación de otros. De manera significativa se han reorientado los pagos directos a los productores agrícolas (Producción para el Bienestar) con el propósito de reducir o eliminar el carácter regresivo que caracterizaba a estas transferencias públicas. Y también se han establecido precios de garantía para los productos mencionados, con el doble objeto de incentivar su producción en las diferentes regiones, pero sobre todo asegurar un mayor ingreso a los campesinos.

Alcanzar la soberanía en la producción de los alimentos más importantes para la población requiere desde luego de un abordaje multidimensional y multiescalar, amén de atender problemas estructurales del campo mexicano entre los que destacan la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y la articulación desventajosa de los campesinos e indígenas a los mercados, por solo mencionar los más evidentes. Pero también, quizá para sorpresa de la ortodoxia del DTR la cuestión alimentaria implica un abordaje multisectorial, ya que la producción, distribución y consumo de alimentos implica la concurrencia de instituciones y actores relacionados con diferentes ámbitos como



el energético, el tecnológico y educativo, el ambiental.

En consideración a las dimensiones alcanzadas por la dependencia alimentaria en granos básicos, como producto de las políticas neoliberales que se empeñaron en lograr a toda costa una balanza agroalimentaria superavitaria, el gobierno federal está abordando la problemática alimentaria fundamentalmente a través de compras centralizadas para garantizar el abasto de productos de la canasta básica, además de otros productos complementarios; las acciones para el fomento de la producción agropecuaria incluyente están en proceso de articulación.

En la región el abasto de granos básicos como el maíz y el frijol y alimentos de la Canasta Básica se realiza a través de DICONSA SA de CV, integrante de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), organismo creado por el actual gobierno federal y cuya cabeza de sector es la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). En los gobiernos anteriores formaba parte de lo que fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la secretaría encargada del combate asistencialista a la pobreza. Este cambio señala claramente la intención de otorgar centralidad a la cuestión alimentaria, como parte de una estrategia productiva de desarrollo en el campo, comenzando con el establecimiento de precios de garantía de granos como el maíz y el frijol y estableciendo una red de Centros de Acopio para la compra directa a los productores campesinos.

Asimismo, se destaca como una vía para revalorizar el campo la actual política comercial de DICONSA que contempla la incorporación de productores locales y regionales de alimentos en su catálogo de

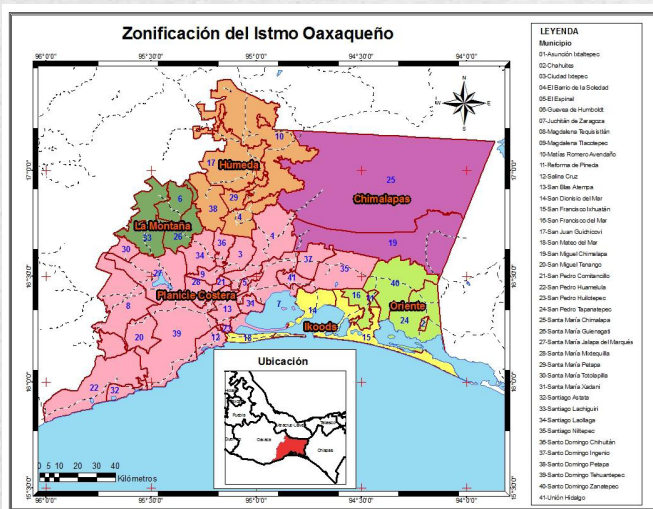
proveedores, para promover el fortalecimiento de las economías regionales. La red de abasto de alimentos por parte de DICONSA se realiza a través de Almacenes Rurales quienes surten a Tiendas Comunitarias manejadas por Comités de Abasto que a su vez forman parte de Consejos Comunitarios de Abasto.

Esta estructura, diseñada para la cooperación y la articulación directa de las instituciones de gobierno con las comunidades objetivo, de alta y muy alta marginación, contempló como una de sus características principales el ejercicio de la contraloría social sobre su funcionamiento. Aún cuando durante las últimas décadas la corrupción y el saqueo desde varios niveles de la estructura minaron el funcionamiento de esta red, nos parece que, por su distribución territorial y cobertura, constituye un potencial de primer orden para reconectar las dinámicas comunitarias con las políticas públicas dirigidas a recuperar la autosuficiencia alimentaria. Con 270 tiendas comunitarias distribuidas en 33 municipios, se trata de una suerte de memoria institucional que no logró ser erradicada durante tres décadas de políticas neoliberales y que ahora es posible recuperar para que se retroalimente con las instituciones de las comunidades.

### **HACIA UNA GESTIÓN TERRITORIAL DE BASE COMUNITARIA CON EJE EN LA ALIMENTACIÓN**

Los elementos abordados en los apartados precedentes dan cuenta de la complejidad de la problemática rural en el Istmo oaxaqueño. La siguiente zonificación (Figura 1) comprende los 41 municipios de los distritos de Juchitán y Tehuantepec, y constituye una referencia inicial para pensar los procesos de gestión territorial desde una perspectiva alternativa.

**Figura 1.** Zonificación del Istmo oaxaqueño



Fuente: Cruz (2013).

Esta zonificación refleja tres elementos básicos: (1) las características del medio geográfico y el condicionamiento que imprimen a las actividades productivas, (2) la especialización productiva de cada una de las zonas, y (3) el componente étnico que las caracteriza. En su interacción y articulación estos tres elementos dan lugar a modos diferenciados de interacción/apropiación del espacio geográfico por la sociedad, consecuentemente señalan trayectorias históricas peculiares que dan identidad a cada una de las zonas. Vale resaltar que esta zonificación es reconocida por la población istmeña.

Desde una perspectiva muy general, basada en su configuración fisiográfica, el Istmo oaxaqueño se puede diferenciar en tierras altas y tierras bajas. Las zonas Montaña, Húmeda y Chimalapas corresponden a las primeras y la Planicie Costera, Zona Ikkoods y Oriente a las tierras bajas. Sin embargo, al integrar los tres elementos arriba referidos podemos apreciar con claridad los rasgos distintivos de cada zona.

La Planicie Costera es la zona de

mayor extensión y complejidad en el Istmo oaxaqueño, ahí se condensan de manera más clara las tensiones entre la reproducción social campesina indígena y las formas que asume la modernización capitalista, desde la construcción del distrito de riego y la refinera en la fase desarrollista y el megaproyecto eólico emblemático del extractivismo neoliberal, hasta el corredor multimodal transistmico del gobierno de la Cuarta Transformación. Conformada como un espacio interétnico e intercultural en el que predomina la etnia binnizá, en esta zona se localizan los tres centros urbanos, políticos y comerciales más importantes de la región: Juchitán, Salina Cruz y Tehuantepec.

Las zonas Ikkoods y Oriente, colindantes con la Planicie Costera expresan dos trayectorias históricas distintas sobre la base de un condicionamiento ambiental aparentemente similar. La zona Ikkoods, así llamada por la etnia que ahí habita desde tiempos inmemoriales presenta elevados índices de marginación en los tres municipios mareños que la integran; sustenta su reproducción en el aprovechamiento de los bienes naturales del sistema lagunar huave y se ubica en uno de los cuadrantes de mayor potencial para la generación de energía eólica. Por su parte la zona Oriente, con predominio de la población mestiza y binnizá se caracteriza por su especialización frutícola y el dinamismo de la producción de sorgo.

En las tierras altas, la Montaña se caracteriza por el predominio de la población mixe y zapoteca y por los elevados índices de marginación, pero también por la experiencia organizativa y de gestión territorial lograda en torno a la producción de café por la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), precursora del comercio justo



y la economía solidaria en el país. La zona de Chimalapas, emblemática por su cobertura forestal<sup>11</sup> y riqueza biótica que mantiene, es la de menor densidad poblacional y alberga a la etnia zoque bajo asedio continuo sobre sus bienes naturales. Ubicada entre la Montaña y Chimalapas, pero con un relieve menos pronunciado, se ubica la zona Húmeda cruzada de norte a sur por la línea ferroviaria y la carretera federal 185 que comunica al Istmo veracruzano con la Planicie Costera; esta zona predominantemente binnizá se distingue por la industria cementera asentada en el municipio de El Barrio de la Soledad, pero también por la densidad étnica de San Juan Guichicovi, municipio ayuk en el que más de tres cuartas de la población son hablantes de la lengua originaria. Su principal centro urbano es Matías Romero.

El análisis pormenorizado de cada una de estas zonas fue realizado por Cruz (2013). Su relevancia para efectos de esta contribución es que ofrece una hipótesis robusta en torno a dos interrogantes básicas para un proceso de gestión territorial que genuinamente se proponga contribuir a la reconstrucción de los sujetos colectivos desde un horizonte distinto al del periodo neoliberal. Dichas interrogantes son: ¿en qué contextos territoriales situar los diálogos que conduzcan a transformar la región? ¿con quién dialogar en esos territorios de manera verdaderamente participativa y representativa?

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, con la legitimidad que le otorga la expectativa de cambio en el país, se muestra decidido a concretar la comunicación

<sup>11</sup> En el Istmo oaxaqueño la cobertura forestal natural comprende todavía el 39.7% de la superficie, mientras que en la porción veracruzana alcanza sólo el 16.9%; ello se debe en gran medida a la zona Chimalapas.

multimodal interoceánica que por diversas circunstancias quedó fuera del alcance de los gobiernos neoliberales. Para diferenciar este megaproyecto de los que le precedieron, es enfático en señalar que:

“...la cosmovisión y la acción de los pueblos indígenas, se basa en el carácter colectivo de sus acciones. Esta esencia colectiva da sustento al conjunto de las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas que organizan y estructuran la vida comunitaria [... por lo que debe asegurarse] que se garanticen sus derechos culturales, la libre expresión colectiva de las comunidades indígenas, así como la protección, conservación y difusión de sus patrimonios culturales, materiales e inmateriales. Serán los pueblos indígenas quienes decidirán sus propias prioridades para el desarrollo, sus demandas y sus legítimas aspiraciones de vida” (SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2020a).

Desde luego, es insoslayable contrastar al discurso con los hechos y no corresponde a nuestro interés hacer una apología del actual gobierno, máxime cuando es del dominio público la forma inadecuada en que se ha conducido el proceso de consulta sobre el Corredor Interoceánico, muy lejos de los estándares del derecho a la consulta estipulados en el convenio 169 de la OIT y el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que debe ser previa, informada, de buena fe y en el idioma de cada comunidad (MATÍAS, 2020).

Sin minimizar lo anterior, consideramos que en la coyuntura histórica y política que vive el país, el Istmo puede apostar a plantear

una visión de desarrollo rural comunitario y campesino. Una aproximación a este objetivo lo constituye el prototipo regional alimentario cuyos componentes se esbozan, con propósitos analíticos, en la Figura 2. Con ello queremos destacar que la recuperación del campo debe estar basada en la articulación de varias dimensiones para la gestión, lo que para el Istmo oaxaqueño implica desafíos que deben ser replanteados en el marco de las acciones estatales con respecto a la producción alimentaria.

**Figura 2.** Prototipo regional alimentario para el Istmo oaxaqueño



Fuente: Elaboración propia.

Estos componentes reflejan claramente la complejidad de la agricultura campesina e indígena, que lejos de constituir un fenómeno sectorial en el sentido unidimensional del término, se revelan como una cuestión compleja que exige un abordaje multidimensional y multiescalar. Consideramos suficiente enunciar de manera gráfica los elementos que se radican en cada uno de los cinco componentes y destacar

que la propuesta adscribe al planteamiento de la Soberanía Alimentaria, entendido este como proyecto articulador a escala mundial de cuestionamiento integral al régimen agroalimentario corporativo global, no sólo en lo que se refiere a las políticas e instituciones que le dan soporte, sino particularmente a su racionalidad tecnológica y carácter excluyente.

Este planteamiento, que puede ser entendido también como una hipótesis de trabajo a contrastar en los territorios, implica que es necesario sistematizar con detalle los elementos que constituyen los sistemas de producción tradicionales para determinar la posibilidad de sobrediseñar a partir de las transformaciones actuales en el campo y mar istmeño.<sup>12</sup> Sobre esta base se pueden abordar de manera más específica los cinco componentes del prototipo regional señalados en la figura 2, para identificar sus puntos críticos. Es a partir del diálogo con las comunidades y los actores territoriales que se pueden construir propuestas para fortalecer la producción, la comercialización y el abasto de alimentos, conforme a las especificidades que cada una de las zonas referidas demanda, pero sobre todo emprender procesos de gestión territorial que hagan uso de la infraestructura institucional y potencien las políticas públicas dirigidas a lograr la autosuficiencia alimentaria.

<sup>12</sup> En esta perspectiva, un estudio reciente realizado en la Planicie Costera da cuenta del notable potencial que guardan los agroecosistemas de producción de maíz para avanzar hacia la sustentabilidad, mediante la diversificación de los sistemas agrícolas y la incorporación de prácticas agroecológicas que son de bajo costo (RASGADO ET AL., 2019).



## CONSIDERACIONES FINALES

La porción oaxaqueña del Istmo de Tehuantepec, con su gran diversidad ambiental y cultural, resulta emblemática de los desafíos que enfrenta el espacio rural latinoamericano, no sólo porque seguirá defendiendo su territorio de los procesos de despojo como históricamente lo ha hecho, sino porque en la actual coyuntura política que se tiene con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se abre un escenario de reorientación de las políticas públicas que confiere mayor relevancia a la cuestión alimentaria y a los campesinos e indígenas, como elemento relevante de lo que parece ser una reconfiguración del Estado mexicano.

La crisis por Covid-19 como expresión del agotamiento histórico de la globalización neoliberal, representa una posibilidad de romper con la articulación extractivista de nuestros países a la economía mundial y una oportunidad para desconectarnos de la agricultura industrial que envenena a la población urbana y rural, constituyéndose en un vector principal para aumentar la vulnerabilidad social y territorial en el espacio latinoamericano.

Es en este contexto que la agricultura campesina e indígena, así como la racionalidad que la sustentan puede convertirse en el eje de una reconfiguración social y territorial de gran calado, asentada en el fortalecimiento de la vida comunitaria y en un replanteamiento de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza, tanto como entre el campo y la ciudad.

La crisis actual en su conexión con las calamidades financieras, alimentarias, energéticas y ambientales que eclosionaron en 2008, ofrece evidencias suficientes de que

el proyecto de la modernidad capitalista no da para más, especialmente en América Latina. No obstante, las premisas de la modernización parecen ser impermeables y los campesinos –la clase incómoda– siguen siendo vistos básicamente como un elemento de atraso que no tendría por qué ser el sujeto de las políticas territoriales en el espacio rural.

La insistencia de los promotores de una segunda generación de políticas territoriales en que el resultado más tangible alcanzado por el DTR es mostrar la no correspondencia entre lo agrícola y lo rural debería ser matizada por sus implicaciones en una región que muestra alta vulnerabilidad por su dependencia alimentaria. Erradicar el reflejo desagrarizante del DTR seguramente daría mejores dividendos en el nuevo contexto derivado de la pandemia, en el cual el fortalecimiento de la agricultura constituye la ruta menos escabrosa para que las cosas verdaderamente cambien a favor de la población mayoritaria del campo y las ciudades.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

ALMEYRA, Guillermo. “Los cuatro jinetes del mundo rural latinoamericano” Revista ALASRU, Chapingo, México, v. 6, n. 3, p.13-24, oct. 2012.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Informe Anual 2019. Los derechos humanos en las Américas. Retrospectiva 2019, 93 p. 2020.

BERDEGUÉ, Julio. Una mirada crítica al desarrollo territorial rural. En: FERNÁNDEZ, María (Ed.) Perspectivas para el desarrollo rural

latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman. Buenos Aires, Ed. Teseo, p. 263-283. 2019.

CONAGUA. Estadísticas Agrícolas de los Distritos de Riego. Año Agrícola 2013-2014. Comisión Nacional del Agua, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2015.

CRUZ, Lilia. El Istmo rural: entre el desarrollismo neoliberal y la construcción territorial autónoma. TESIS. Doctorado en Geografía, UNAM, 2013.

LA VÍA CAMPESINA. Declaración de Nyéléni. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, Nyéléni, Selingue, Mali, 23 al 27 de febrero de 2007. Revista OSAL, Observatorio Social de América Latina. CLACSO, Año VII, núm. 21 (septiembre-diciembre) p. 279-283, 2007.

MATÍAS, Pedro. “¡Los pueblos ya decidimos!” ¡No al corredor interoceánico!”, advierten a AMLO y rechazan su visita. Página 3. Periodismo humano con misión social. Oaxaca, Oax. 4 de junio de 2020. Disponible en: <https://pagina3.mx/2020/06/los-pueblos-ya-decidimos-no-al-corredor-interoceanico-advierten-a-amlo-y-rechazan-su-visita/>. Acceso en: 28 de octubre 2020.

QUIJANO, Aníbal. “El fantasma del desarrollo en América Latina”. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, núm. 2. P. 73-90, 2000.

RAMÍREZ-MIRANDA, César. “Crítica al

enfoque del desarrollo territorial rural”. Revista ALASRU, Chapingo, México, n. 3, p. 49-79, oct. 2006.

RAMÍREZ-MIRANDA, C.; CRUZ, L.; MARCIAL, V. “Luchas por el territorio y soberanía alimentaria en el Istmo oaxaqueño, México”. Eutopía, Quito, n. 8, p. 29-44, dic. 2015.

RAMÍREZ-MIRANDA, C. Y T. SILVA. Repensar la sustentabilidad socioambiental y el desarrollo ¿última llamada? In: SILVEIRA, R.; DEPONTI, C. Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais. São Carlos: Pedro & João Editores. 2020. 350 p.

RASGADO, V., E. CASTAÑEDA, S. LOZANO, M. PÉREZ Y G. SANTIAGO. Sustentabilidad de agroecosistemas de maíz de la planicie costera del Istmo, Oaxaca, México. Revista de la Facultad de Agronomía, La Plata, vol. 118 (2), p. 1-12.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024. Diario Oficial de la Federación, 4 de agosto. 2020a.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Decreto por el que se aprueba el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024. Diario Oficial de la Federación. 4 de agosto, 2020b.

SCHEJTMAN, A. Y J. BERDEGUE, J. Desarrollo territorial rural, Rimisp – Centro



Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del FIDA y el Departamento de Desarrollo Sustentable del BID. 2004.

SCHWAB, Klaus. Debemos superar el neoliberalismo en la era post-COVID. World Economic Forum (14 de octubre) 2020a.

SCHWAB, K., Ahora es el momento de un “gran reinicio” World Economic Forum (6 de junio). 2020b

SVAMPA, M. Y A. SLIPAK. “China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing”. Revista Ensamblés, Año 2, núm. 3, p. 34-63, primavera 2015.

TOLEDO, Alejandro. Riqueza y pobreza en la costa de Chiapas y Oaxaca. Ecología y desarrollo. México, 1994.

TORRES, J. El corredor del Istmo de Tehuantepec: de los proyectos fallidos a las nuevas posibilidades para su desarrollo. Espacios Públicos, núm. 48, p. 127-129, (enero-abril), 2017.

VALENCIA, M.; J. F. LE COQ; A. FAVARETO; M. SAMPER; F. SÁENZ-SEGURA Y E. SABOURIN. “Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas”. Eutopía, Quito, n. 17, p. 25-40, jun. 2020.

VALENZUELA, J. Capitalismo y trabajo

enajenado: razones de un malestar. Centro de Estudios por un Desarrollo Alternativo, México. 2020.

VILLAGÓMEZ, Yanga. La construcción del distrito de riego 19 en el contexto de una política hidroagrícola regional. Estudios Agrarios, núm. 4. Procuraduría Agraria, México. 1996.

VILLAGÓMEZ, Yanga., Gestión social del agua y cambio agrario en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca. Estudios Agrarios, núm. 20. Procuraduría Agraria, México. 2002.



## **ESTRATEGIAS DE ABASTO DE ALIMENTOS DE LOS CAMPESINOS DE LA MIXTECA DE OAXACA EN MÉXICO (ANTES Y DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19)**

Dr. Alfonso Pérez Sánchez<sup>1</sup>

Dra. Araceli Mariscal Méndez<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Es Doctor en Problemas Económico Agroindustriales por la Universidad Autónoma Chapingo. En 2011 obtuvo certificado de estudios de posdoctorado en el Posgrado de Geografía de la Universidad Federal de Paraná en Brasil. Las actuales líneas de investigación son: 1) Desarrollo territorial rural; 2) Seguridad/soberanía alimentaria en hogares rurales y 3) Microfinanzas y MIPyMES. Desde 2009 es integrante de la Red en Gestión Territorial para el Desarrollo Rural. Desde el año 2001 es Profesor Investigador en El Colegio de Tlaxcala, A. C. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1.

<sup>2</sup> Es Licenciada en Medicina Veterinaria y Zootecnia por la FMVZ-UABJO. Maestra en Salud Pública en el área disciplinar de Epidemiología por el Instituto de Salud Pública de la Universidad Veracruzana. Doctora en Desarrollo Regional por el Colegio de Tlaxcala. Integrante del Cuerpo Académico: Ciencias Veterinarias Aplicadas al Desarrollo Regional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT. Candidato. Miembro de la Red en Gestión Territorial para el Desarrollo Rural, México-CO-NACyT



O objetivo desta pesquisa foi analisar as estratégias de abastecimento alimentar das famílias camponesas da Mixteca de Oaxaca, antes e durante a pandemia de Covid-19, sob uma abordagem de segurança e soberania alimentar. A pesquisa foi realizada em duas fases: em 2017 e em 2020, utilizando técnicas e instrumentos quantitativos e qualitativos, priorizando a participação dos atores locais. Os resultados mostram que as estratégias de abastecimento de alimentos baseiam-se na produção e compra de plantas comestíveis, na coleta de plantas nativas e na produção, consumo e comercialização de cabras. Com o contingenciamento da pandemia Covid-19, as estratégias mudaram para se adaptar a um cenário de escassa disponibilidade de dinheiro devido ao retorno de migrantes e à redução da venda de cabras pela impossibilidade de realização de eventos sociais massivos, onde cabras são o prato especial, reduzindo o consumo de carnes e a compra de alimentos industrializados. Por outro lado, houve aumento da troca de alimentos, coleta de plantas nativas e cadeias curtas de comercialização de alimentos que fortalecem as economias locais. Conclui-se que as estratégias de abastecimento alimentar integram ações de segurança e soberania alimentar para não cair na situação de falta de alimentos e fome. No entanto, o risco é latente devido ao confinamento prolongado e à falta de trabalho remunerado. Bancos de alimentos comunitários e fortalecimento da produção agroecológica são uma alternativa.

**Palavras chave:** Alimentação; Camponeses; Mixteca de Oaxaca; Covid-19.

The objective of this research was to analyze the food supply strategies of peasant households in the Mixteca of Oaxaca, before and during the Covid-19 pandemic, under a food security and sovereignty approach. The research was carried out in two phases: in 2017 and in 2020, using quantitative and qualitative techniques and instruments, prioritizing the participation of local actors. The results show that the food supply strategies are based on the production and purchase of edible plants, the collection of native plants and the production, consumption and sale of goats. With the contingency of the Covid-19 pandemic, strategies changed to adapt to a scenario with scarce availability of cash due to the return of migrants and the reduction of the sale of goats due to the impossibility of holding massive social events, where goats they are the special dish, reducing the consumption of meat and the purchase of processed foods. On the other hand, there was an increase in food bartering, the collection of native plants and short food marketing chains that strengthen local economies. It is concluded that food supply strategies integrate security and food sovereignty actions so as not to fall into a status of not having food and hunger. However, the risk is latent due to the prolonged confinement and the lack of paid employment. Community food banks and strengthening agro-ecological production are an alternative.

**Key words:** Food. Peasants. Mixteca of Oaxaca. Covid-19.

El objetivo de esta investigación fue analizar las estrategias de abasto de alimentos de los hogares campesinos en la Mixteca de Oaxaca, antes y durante la pandemia de Covid-19, bajo un enfoque de seguridad y soberanía alimentaria. La investigación se realizó en dos fases: en el año 2017 y en el año 2020, utilizando técnicas e instrumentos cuantitativos y cualitativos, priorizando la participación de actores locales. Los resultados demuestran que las estrategias de abasto de alimentos se sustentan en la producción y compra de plantas comestibles, la recolección de plantas nativas y la producción, consumo y venta de caprinos. Con la contingencia de la pandemia de Covid-19, las estrategias cambiaron para adaptarse a un escenario con escasa disponibilidad de dinero en efectivo por el retorno de migrantes y la reducción de la venta de caprinos por la imposibilidad de hacer eventos sociales masivos, donde los caprinos son el platillo especial, reduciendo el consumo de carne y la compra de alimentos procesados. En contraparte, se incrementó el trueque de alimentos, la recolección de plantas nativas y las cadenas cortas de comercialización de alimentos que fortalecen las economías locales. Se concluye que las estrategias de abasto de alimentos integran acciones de seguridad y soberanía alimentaria para no caer en un estatus de no disponer de alimentos y hambre. No obstante, el riesgo está latente por la prolongación del confinamiento y la falta de empleo remunerado. Los bancos comunitarios de alimentos y fortalecer la producción agroecológica son una alternativa.

**Palabras clave:** Alimentación; Campesinos; Mixteca de Oaxaca; Covid-19.

## Introducción

La alimentación de las familias mexicanas representa un reto para el Estado, el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP reporta que las importaciones de alimentos básicos han aumentado de manera significativa, aun cuando el superávit comercial agroalimentario para México es positivo. Por ejemplo, en el año 2016 México importó 14.2 millones de toneladas de maíz (el 34.9% del Consumo Aparente Nacional) y 2,541 millones de litros de leche (el 18% del Consumo Aparente Nacional) y estas cantidades a través del tiempo no se han reducido, sino se han mantenido cuando menos en la última década (SIAP, 2017). En el 2020, el SIAP (2020) reporta que México produjo en 2019 solo el 24% de los requerimientos nacionales de maíz amarillo, el cual se utiliza primordialmente para la alimentación de animales.

Existen 53.4 millones de personas cuyos ingresos no les permite cubrir las necesidades básicas; 24.6 % de la población sufre carencias alimentarias –24 millones de personas-. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2017), señala que en las zonas rurales el 58.2% de la población está en condiciones de pobreza y en zonas urbanas el 39.2%.

El Estado de Oaxaca se ubica dentro de las cinco entidades con mayor pobreza del país, reportando el 70.4% de su población en pobreza situada principalmente en zonas rurales (CONEVAL, 2017). Así mismo, de los 579 municipios oaxaqueños, 361 están catalogados con muy alto y alto rezago social y el 31.4% de la población se encuentra en pobreza alimentaria (CONEVAL, 2017).

La Mixteca de Oaxaca (de manera indistinta en este texto también se usará

Mixteca Oaxaqueña), es una de las regiones más pobres y marginadas no solo del estado sino del país, cuenta con 155 municipios de los cuales el 60% presenta un grado de marginación entre alto y muy alto (RAMALES; CORONADO; GARCÍA, 2014). La cuarta parte de la población de la región vive en localidades rurales, pequeñas y dispersas.

La actividad pecuaria en las comunidades rurales de la Mixteca es frecuente, sobre todo la producción caprina de tipo familiar campesina (HERNÁNDEZ; FRANCO; VILLAREAL; CAMACHO; PEDRAZA, 2011), la cual se ha visto afectada debido a la modernización del sistema agroalimentario que induce al proceso de destrucción, fragmentación o desintegración de los sistemas de producción y consumo locales y familiares; orillando a las poblaciones rurales y urbanas a la inseguridad alimentaria, como causa de la imposibilidad para la producción y adquisición de alimentos (VIZCARRA, 2004).

Las actividades agrícolas y ganaderas son las de mayor presencia en la región de la Mixteca; mismas que son necesarias para el autoconsumo dentro de la comunidad dado el bajo poder adquisitivo familiar. Con la pandemia de Covid-19, la realidad cambió, no solo para las familias campesinas, sino en general para toda la humanidad, aunque en este estudio el tema de interés es el abasto de alimentos debido a las circunstancias de pobreza alimentaria que se describieron y porque es un componente básico de la seguridad alimentaria, por lo cual el objetivo de esta investigación fue analizar las estrategias de abasto de alimentos de los hogares campesinos en la Mixteca de Oaxaca, en un contexto previo y durante la pandemia de Covid-19, a partir de entender a las estrategias de abasto de alimentos al



conjunto de actividades realizadas por las familias, tanto dentro como fuera del núcleo doméstico, con la finalidad de acceder a alimentos de consumo humano (procesados y no procesados).

### **Seguridad y soberanía alimentaria: apuntes para la reflexión y el debate**

La pobreza puede considerarse como un indicador de inseguridad alimentaria, dado que se reconoce la necesidad de cubrir el derecho a la alimentación, siendo los grupos sociales y las regiones pobres los más expuestos a carencias alimentarias y situaciones de tensión y riesgo (GASCA, 2006), efectos que se manifiestan de manera más contundente en las poblaciones rurales.

El concepto de seguridad alimentaria no es nuevo, ha evolucionado, ha sido cuestionado e incluso se le acusa de ser cómplice de promover el modelo neoliberal de producción de alimentos, donde los monopolios, la especulación financiera y el uso de tecnologías de producción altamente contaminantes están vigentes. La definición se remonta con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 1996, instancia que asume que:

“La seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y global se alcanza cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos, sanos y nutritivos que les permitan satisfacer sus necesidades y sus preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”. (FAO, 1996).

Esto referido a los hogares, representa la capacidad de las familias para obtener, ya sea produciendo o comprando, los alimentos

suficientes para cubrir la demanda de sus miembros. Como la inseguridad alimentaria está estrechamente relacionada con la pobreza y las zonas rurales, el crecimiento del sector agropecuario resulta esencial para lograr la seguridad alimentaria (FERNÁNDEZ; RODRÍGUEZ; SEPÚLVEDA, 2004).

La producción pecuaria familiar contribuye al crecimiento del producto interno bruto, y en algunos casos ayuda a dinamizar las exportaciones de productos pecuarios, crea empleos, además de ser fuente que genera nutrientes para el consumo y es factor clave contra la inseguridad alimentaria y el desarrollo rural sustentable (FAO, 2014, p. 11-15).

La seguridad alimentaria constituye, en principio, un impulso casi instintivo de los grupos humanos por asegurar su sobrevivencia. La variable tiempo asociada con las expectativas inciertas de la relación producción-disponibilidad, representa un factor de primer orden a partir del cual se conforman las reservas alimentarias necesarias para asegurar el equilibrio social. La seguridad alimentaria es un factor estratégico para el desarrollo de un país dado el vínculo inherente entre seguridad alimentaria y la nutrición, mismo que conlleva a la salud de su población y por ende al fortalecimiento del capital humano que es el principal componente de producción de un país, por lo tanto, existe un vínculo inseparable entre la seguridad alimentaria, desarrollo humano y económico (TORRES, 2006).

La tarea de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a toda la población no es fácil; la desnutrición, las malas condiciones de salud y saneamiento básico, la globalización acelerada, la degradación de las tierras agropecuarias y otros factores

están influyendo en que no se pueda avanzar, poniendo en inseguridad alimentaria a los habitantes, fundamentalmente para quienes sufren mayores carencias (GARCÍA; BEZARES; CABALLERO; DE LA TORRE; GÓMEZ, 2009).

Acuña (2014) hace énfasis que la postura de la FAO en torno a la seguridad alimentaria “prevalece el desdén por la producción local, las capacidades de decidir por parte de los consumidores, el reconocimiento a la cultura y la diversidad alimenticia”. Es decir, no es suficiente el acceso a alimentos, el origen de éstos, quien los produce, cómo los producen y la afinidad cultural son determinantes para cuestionar la seguridad alimentaria como la asume la FAO, porque además hay una fuerte tendencia a medir la seguridad alimentaria sólo en kilocalorías, lo cual es inconsistente con la definición.

En un movimiento de escala mundial iniciado en 1996 por La Vía Campesina, el cual ha adquirido relevancia en América Latina al lado de iniciativas contrahegemónicas relacionadas con el acceso y la gestión colectiva del agua, los bosques y la biodiversidad, en la Declaración de Nyéléni (LA VÍA CAMPESINA, 2007), se ha acuñado el concepto de soberanía alimentaria, cuyos componentes básicos son: que los propios pueblos decidan las políticas alimentarias; que los alimentos no se consideren como mercancías, debatir el origen de los mismos y la necesidad de disponer con reservas de alimentos, asumiendo a la alimentación como un derecho humano universal. En esto radica la controversia entre los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria; el primer concepto de manera implícita contempla que los alimentos son una mercancía y los pequeños productores (campesinos) están excluidos. La soberanía alimentaria prioriza las decisiones de los productores y consumidores locales

(opuesto al libre mercado) y a la alimentación de los pueblos se le da la categoría de derecho humano.

No ha sido fácil transitar con estos argumentos en la agricultura, el modelo neoliberal hegemónico es patrocinado por organizaciones internacionales, privilegiando el mercantilismo y el consumo excesivo, situación que definitivamente excluye a los campesinos como productores de alimentos y los categoriza como pobres, a pesar de que este modelo ha convertido a México en un país netamente importador de alimentos de consumo humano básico (RUBIO, 2011; ACUÑA, 2014; CARMONA, PAREDES y PÉREZ, 2017).

En este sentido, la agricultura campesina representa una alternativa para la adopción de prácticas de producción agroecológica, desarrollo de capacidades y aplicación de programas tendientes a mejorar el mecanismo de producción con el objetivo de aumentar la disponibilidad de alimentos y lograr reducir el hambre y desnutrición (HERNÁNDEZ; PÉREZ; SILVA, 2010; PÉREZ, 2018, p. 154).

## Metodología

La zona de estudio es la Mixteca de Oaxaca (una de las ocho regiones del estado), la cual se ubica al noroeste de la entidad, colinda con los estados de Puebla y Guerrero, localizada al suroeste de la República Mexicana (figura 1). Según el Centro de Información Estadística y Documental para el Desarrollo (CIEDD), en la región el 65% de la población vive en el área rural (localidades con menos de 2,500 habitantes) y pertenecen a varias etnias. El territorio de la Mixteca cubre 16 333 km<sup>2</sup>, consta de 155 municipios distribuidos en siete distritos (CIEDD, 2014) y, según estimaciones del Consejo Nacional de

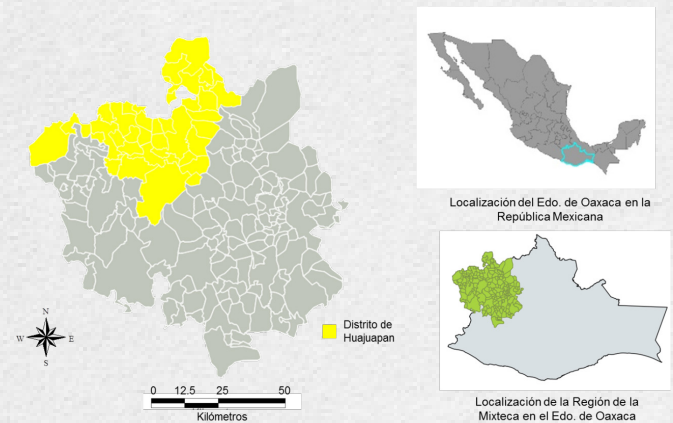


Población (CONAPO), para el año 2020 tiene 494 mil habitantes, el equivalente al 12% de la población estatal (CONAPO, 2020).

Del total de los municipios que conforman la Mixteca, 46 presentan muy alto grado de marginación, 48 tienen grado de marginación alta, 59 se sitúan con grado de marginación medio y solamente dos municipios presentan grado de marginación considerado como bajo; es decir, que poco más del 60% de los municipios de la Mixteca presentan un grado de marginación entre alto y muy alto (CONAPO, 2015).

De los siete distritos que conforman la región de la Mixteca, el distrito de Huajuapán es uno de los principales y más dinámicos económicamente (figura 1) (CIEDD, 2014). En cuanto a la producción de ganado caprino es el distrito donde se concentra el mayor inventario de cabezas de la región (36% del inventario) y valor de la producción de la misma (SIAP, 2017). Así mismo, en él se ubica el municipio de Huajuapán de León, en el cual desde la época colonial persiste la fiesta anual de la matanza de ganado caprino, la cual no sólo constituye una actividad con beneficios económicos, sino las prácticas que anteceden y preceden la matanza, se han instaurado como parte del Patrimonio Intangible de la región (GARCÍA; FERREIRO, 2010).

**Figura 1.** Ubicación de la región de la Mixteca de Oaxaca en México



Fuente: Mariscal (2018, p. 16).

La Mixteca de Oaxaca se caracteriza por tener un clima seco con predominio de vegetación típica de las zonas áridas tales como cactáceas, nopaleras, mezquite, magueyes, entre otras especies (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2005).

La investigación se realizó en dos fases, la primera mediante una encuesta realizada de junio 2016 a febrero de 2017, en la que se analizaron variables de carácter sociodemográfico, económico, productivo, de seguridad y soberanía alimentaria. Para esta fase se estimó un tamaño de muestra a partir del registro de campesinos productores de ganado caprino en el Programa de Fomento Ganadero (PROGAN). Esta base de datos contenía 148 registros obteniendo un tamaño de muestra de 58 personas a encuestar, utilizando como referencia la fórmula de estimación de muestra con máxima varianza con un 95% de confianza y un error relativo de 10%. A estas 58 personas se les sumaron de manera aleatoria el mismo número de productores campesinos de ganado caprino sin ser beneficiarios del PROGAN, obteniendo una muestra total de 116 personas. No obstante, es necesario aclarar que la muestra no es probabilística y por lo tanto los resultados no

se pueden generalizar para toda la población de la región, aun cuando la aplicación de cuestionarios se distribuyó proporcionalmente en las 11 localidades del área de estudio.

En la segunda fase, en plena pandemia de Covid-19, durante septiembre y octubre de 2020 se aplicaron guías de entrevista a campesinos con ganado caprino, organizadores de las Matanzas del Mole de Caderas, dueños de tiendas y a habitantes en general en las comunidades rurales de la región de la Mixteca. Debido a que la mayoría de las comunidades rurales cerraron el acceso a visitantes, se obtuvo el apoyo de estudiantes provenientes de la Mixteca de Oaxaca, que estudian la carrera universitaria de Medicina Veterinaria en la Ciudad de Oaxaca, quienes vía telefónica, por correo electrónico o de manera personal hicieron las entrevistas con familiares o amigos. En total se entrevistaron a 25 informantes (16 campesinos de diferentes localidades de la Mixteca de Oaxaca, cuatro dueños de misceláneas, dos productores de barbacoa y tres organizadores de la Matanza), con el propósito de documentar las tendencias sobre el abasto y acceso a alimentos, componentes básicos de la seguridad y la soberanía alimentaria.

Es evidente que en la segunda etapa de la investigación es necesario profundizar más en los efectos de la contingencia provocada por la pandemia de Covid-19, pero se obtuvieron elementos para identificar aspectos sobresalientes de la incidencia sobre el abasto de alimentos en las familias campesinas de la región. Los datos arrojados del cuestionario estructurado se procesaron y analizaron usando el programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), empleando estadística descriptiva y se utilizó el programa Arcview para elaborar el mapa de localización de la región de estudio.

### La incidencia de la pandemia de Covid-19 en la Región de la Mixteca Oaxaqueña

De manera semejante a lo ocurrido en la República Mexicana, los primeros casos confirmados por contagio ocurrieron en el mes de marzo de 2020. A diferencia de otros estados de la República Mexicana, en Oaxaca la incidencia ha sido más baja a pesar de que es una entidad expulsora de población a Estados Unidos y con la pandemia muchos de ellos tuvieron que regresar a sus comunidades de origen.

Al 12 de octubre de 2020, en la República Mexicana se habían registrado alrededor de 821 mil contagios y casi 84 mil defunciones provocadas por el virus SARS-CoV-2. Esto equivale a una tasa de incidencia de 642.5 personas y una tasa de mortalidad de 65.7 por cada 100 mil habitantes (tabla 1).

**Tabla 1.** Incidencia de la pandemia Covid-19 en el estado de Oaxaca (datos al 12 de octubre de 2020)

	Número de casos confirmados	Número de defunciones	Tasa de incidencia (por cada 100 mil personas)	Tasa de mortalidad (por cada 100 mil personas)
República Mexicana	821,045	83,945	642.5	65.7
Estado de Oaxaca	18,931	1,516	456.9	36.6
Región de la Mixteca	1,323	116	267.8	23.5

Fuente: Secretaría de Salud de Oaxaca (2020) y elaboración propia.

La tasa de incidencia y de mortalidad es más baja en el estado de Oaxaca respecto



a los promedios de la República Mexicana. La tasa de incidencia es de 456.9 y la de mortalidad de 36.6 por cada 100 mil habitantes (tabla 1). En la Región de la Mixteca se abate aún más la tasa de incidencia y la tasa de mortalidad; la primera a 267.8 y la segunda a 23.5 por cada 100 mil habitantes, lo cual implica menos de la mitad de los valores de las tasas a nivel nacional y alrededor del 60% de las tasas a nivel estatal (tabla 1). Es probable que la baja densidad de población de la Región de la Mixteca, el alto porcentaje de población rural y prohibir el acceso a visitantes en varias comunidades rurales, ha incidido en no alcanzar los niveles de contagio y defunción promedios del estado de Oaxaca.

### **Características generales de los informantes**

Durante 2016-2017, del total de encuestados, 102 (90.3%) fueron varones y 11 (9.7%) fueron mujeres. El número de integrantes de las familias fue de uno a 10, con un promedio de cinco. La edad de ellos va desde 21 hasta 94 años de edad, concentrándose el 69% con edad superior a 50 años. Respecto al nivel de escolaridad, el 38% tiene primaria incompleta o no tiene estudios escolarizados, el 41% tiene estudios de primaria completos, el 8% no concluyó la secundaria y apenas el 3% concluyó la secundaria o realizó estudios medio superiores y superiores.

La ganadería de caprinos en conjunto con la agricultura de temporal y actividades fuera del hogar tales como la albañilería, ser jornalero o la recepción de remesas por la migración, son las principales actividades generadoras de ingresos.

### **Características de las estrategias de abasto de alimentos antes de la pandemia (2016-2017)**

De acuerdo con la información de los campesinos encuestados y la observación directa en campo, las estrategias de abasto de alimentos son diversas, con componentes convergentes y divergentes, en donde de manera recurrente está presente el ganado caprino para venta y autoconsumo.

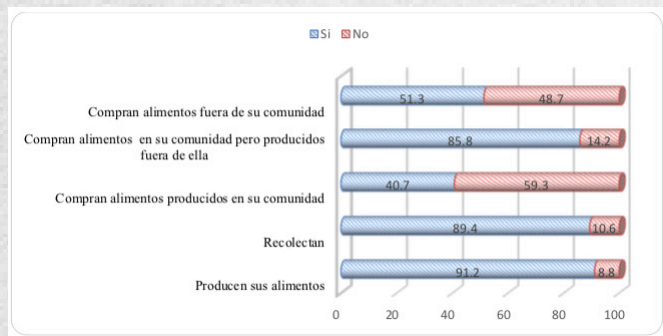
Como se señaló con anterioridad, el ganado caprino es el de mayor presencia en la Mixteca de Oaxaca y es emblemático de la región por las festividades de la matanza y la elaboración del mole de cadera. La celebración de estas fiestas tiene origen desde inicios del siglo XIX, consisten en reunir varias centenas de cabezas de ganado caprino de diferentes productores (normalmente campesinos), las cuales a través de un rito son sacrificadas para elaborar un platillo con chile, tomate, algunas especias y la carne de las cabras, para comerlo durante las fiestas de octubre y noviembre de cada año como platillo especial en varias localidades de la región de la Mixteca de Oaxaca.

No obstante, la presencia del ganado caprino es insuficiente para explicar las estrategias que realizan las familias campesinas para abastecerse de alimentos para el consumo diario. La compra de alimentos dentro y fuera de la comunidad, la recolección de especies vegetales en campo y la producción de alimentos básicos como maíz y frijol, también son acciones que juegan un papel determinante (figura 2).

Con respecto a los alimentos que compran dentro o fuera de su comunidad son seis productos principales los reportados: tomate de cáscara, jitomate, chile, cebolla, arroz y sopa. En cuanto al consumo de carne

depende del ingreso que se tiene, siendo la carne de pollo y vacuno la que se consume con más frecuencia, a pesar de que disponen de ganado caprino.

**Figura 2.** Porcentaje de encuestados según acciones de abasto de alimentos en la Mixteca de Oaxaca (año 2017)



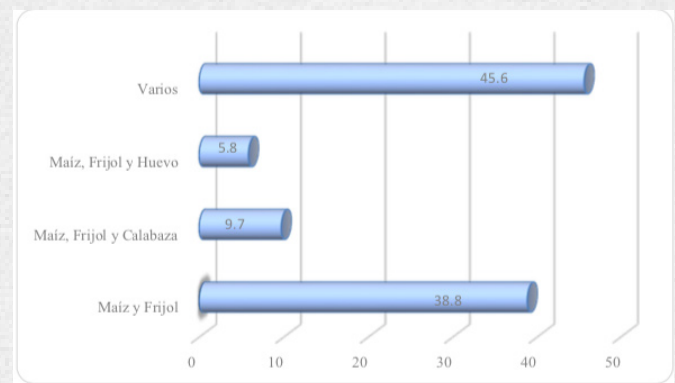
Fuente: elaboración propia con base en trabajo de campo.

En cuanto a las limitantes para adquirir este tipo de alimentos, la principal es la trasportación ya que varias son comunidades alejadas, no hay transporte público y complica que la gente salga a otros lugares para adquirirlos.

Respecto a la producción de alimentos el 46.9% de los encuestados refirieron producir de uno a dos alimentos de mayor consumo, un 41.6% produce de tres a cinco alimentos y solo un 2.7% produce más de cinco alimentos. Los principales alimentos que se producen son maíz y frijol; el 95% de los encuestados cosechan maíz y el 83% cosecha frijol. Con respecto a la producción para autoconsumo, el 54.3% produjo maíz y frijol, acompañados de otros alimentos como huevo o calabaza, pero más del 45% de los encuestados produjeron para autoconsumo más de tres productos además del maíz y frijol que son los predominantes (habas, carne de pollo, nopales, entre otros). (figura 3).

Si bien la estrategia de la producción de alimentos es la más importante para proveerse de comida, la segunda en importancia es la recolección de alimentos, la cual se relaciona con la producción caprina dado que los productores refieren que mientras pastorean recolectan especies vegetales nativas comestibles en el campo, al igual que algunos productores de ciertas comunidades a la par van tejiendo palma o cosen balones para la obtención de ingresos extras.

**Figura 3.** Alimentos producidos para el autoconsumo de las familias campesinas (porcentaje de encuestados)



Fuente: Elaboración propia con trabajo de campo.

Con respecto a la recolección de alimentos del total de productores que indicaron realizar este tipo de estrategia, el 20.8% recolecta de uno a dos alimentos, el 70.3% recolecta de tres a cinco alimentos y el 8.9% recolecta más de cinco alimentos. Esta actividad se realiza en la época de lluvias, cuando se producen en el campo, la limitante que tienen de disposición sobre este tipo de alimentos es cuando no existe un buen temporal y por ende no se pueden recolectar. En la tabla 2 se señalan las cinco especies vegetales que las familias campesinas recolectan para complementar su alimentación.

Las familias campesinas realizan diversas actividades (algunas planeadas,



otras no) durante el año, las cuales en su conjunto les permite acceder a alimentos para reducir el riesgo a caer en condiciones de hambre y evidentemente de inseguridad alimentaria. La presencia de ganado caprino en todos los hogares campesinos encuestados es de singular interés; si bien la producción para autoconsumo es baja, este tipo de ganado desempeña un papel especial en las estrategias alimentarias debido a lo siguiente: a) es el sustento de una tradición culinaria de la Región de la Mixteca como es la elaboración del mole de cadera y la barbacoa; b) durante el pastoreo del ganado caprino (sobre todo en época de lluvias), los campesinos recolectan plantas comestibles que complementan la dieta alimenticia; c) el autoconsumo de carne de caprino se da en la mayoría de los eventos especiales para las familias (cumpleaños, retorno de migrantes, graduaciones de escuelas, fiestas de quince años, entre otros); d) son la caja de ahorro de las familias campesinas, cuando se acercan las fiestas ya mencionadas (sobre todo la matanza y la elaboración de mole de cadera o las graduaciones escolares), se vende el ganado y con el dinero obtenido se compran alimentos, zapatos y otros bienes para la manutención familiar.

**Tabla 2.** Principales plantas para autoconsumo recolectadas por las familias campesinas en campo

Nom- bre común	% de perso- nas que lo con- sumen	Nom- bre Cientí- fico	Usos
Ala- ches	71	<i>Anoda cristata</i>	Es una hierba que llega a medir hasta un metro de alto. Son comestibles sus hojas y tallos tiernos, son ricas en calcio, hierro y vitaminas. Puede usarse de manera medicinal para problemas estomacales.
Verdo- laga	67	<i>Portula caole- racea</i>	Hierba tendida en el suelo, de tallos rojizos y jugosos. Se consumen los tallos, flores, hojas y semillas. Tiene más potasio que las espinacas, calcio, magnesio, hierro, fósforo; aminoácidos, antioxidantes, e incluso neurotransmisores como dopamina. Sirve para aliviar problemas digestivos como infecciones intestinales, estreñimiento, parasitosis.
Nopa- les	58	<i>Opun- tia fi- cus-in- dica</i>	Es una planta silvestre, se consume sus hojas y sus frutos. Su aprovechamiento es como verdura, forraje, fruto, ornato o industrial. Contiene calcio, fierro, proteínas, carbohidratos, ácido ascórbico, entre otros. Se le atribuyen propiedades anticancerígenas, antidiabéticas, para el control de peso y como una excelente fuente de calcio

Quelites	52	<i>Chenopodium álbum</i>	Hierba anual de un metro de altura, se consumen las hojas, la composición de las hojas es baja en carbohidratos y rica en fibra, además de contener cantidades importantes de Vitamina A y C, minerales como el Manganeseo. Propiedades curativas para el hígado y diarrea.
Huajes	27	<i>Leucaena leucocephala</i>	Planta de vaina y semillas comestibles. Tienen mayor contenido de fibra cruda que los frijoles, poseen macronutrientes como el Nitrógeno, Calcio, Potasio, Magnesio y Fosforo; micronutrientes como Hierro, Boro, Cobre, Manganeseo y Zinc. Son ricos en fenólicos y flavonoides, protegen al organismo de enfermedades cardiovasculares y neurodegenerativas.

Fuente: Mariscal (2018, pp. 116-117).

**Características de las estrategias de abasto de alimentos durante la pandemia de Covid- 19 en la Región de la Mixteca. Una aproximación**

A pesar de que la pandemia de Covid-19 no ha sido tan intensa en la Región de la Mixteca como en otras regiones de México, si han estado ocurriendo hechos que han cambiado la realidad a la que se enfrenta la población. De manera particular, la población rural, eminentemente campesina e indígena, han sido testigos de cambios de tipo económico, pero también de tipo social y político, lo cual se ha traducido en

innovaciones para el abasto de alimentos y en general para seguir viviendo en su territorio. Los principales cambios observados por los informantes son los siguientes:

Retorno de migrantes que estaban viviendo en Estados Unidos de América, quienes se quedaron sin trabajo y regresaron a sus lugares de origen. Reconocen los entrevistados que varios de ellos eran portadores del virus SARS-CoV-2, lo cual originó el contagio de familiares.

Con la prohibición de hacer eventos sociales masivos tales como fiestas de 15 años, bodas, graduaciones de estudiantes, fiestas patronales, entre otros, las ventas del ganado caprino se redujeron considerablemente e implicó que las familias campesinas se quedaran con poca liquidez monetaria. Hay que recordar que el ganado caprino representa para estas familias una de las principales fuentes de ingresos monetarios. Aunado a esto, la reducción de las remesas por el retorno de los migrantes agravó la disponibilidad de dinero en efectivo.

En varias comunidades rurales de la Mixteca se tomó la decisión de cerrar el acceso a personas que no viven allí, por lo que distribuidores de alimentos procesados y no procesados, personal de instituciones, estudiantes, profesores y otras personas, ya no pudieron acceder a las comunidades desde el mes de abril de 2020. Hasta el mes de septiembre se reabrió el acceso a personas ajenas en varias comunidades rurales, sobre todo las más cercanas a los centros urbanos.

En las comunidades rurales no hubo compra-venta de ganado caprino para la Matanza del Mole de Caderas. La festividad no se suspendió, se atrasó solo una semana, pero se realizó con ganado propio de los organizadores y comprado (en su minoría).



Ante este panorama, la población campesina de la Mixteca emprendió acciones diversas para adaptarse a esta nueva realidad. Aun cuando es necesario tomar con mesura los hallazgos de esta segunda fase de la investigación por el reducido número de informantes, se identificaron tendencias de los cambios que modificaron las estrategias de abasto y acceso de alimentos procesados y no procesados, lo cual influyó en la dieta alimentaria de las familias (tabla 3).

**Tabla 3.** Tendencias principales de las estrategias de abasto de alimentos de familias campesinas antes y durante la pandemia de Covid-19 en la Región de la Mixteca

Actividad	Situación en 2017 (antes de la pandemia)	Situación en marzo-octubre de 2020 (durante la pandemia de Covid-19)
Intercambio o trueque de alimentos en la comunidad	Ya existía	Se incrementó de manera muy significativa
Compran alimentos fuera de la comunidad	Ya existía	Se incrementó
Compran alimentos en su comunidad pero producidos fuera de ella	Ya existía	Se redujo
Compran alimentos producidos en su comunidad	Ya existía	Se redujo
Producen sus alimentos	Ya existía	Se incrementó
Recolección de plantas	Ya existía	Se incrementó
Consumo de ganado caprino	Era incipiente	Se mantuvo igual
Robo de cosechas	Era incipiente	Se incrementó de manera muy significativa
Consumo de plantas nativas	Ya existía	Se incrementó
Consumo de carne (pollo, cerdo)	Ya existía	Disminuyó

Fuente: elaboración propia con trabajo de

campo en 2017 y 2020.

Los hallazgos que se exponen en la tabla 3 revela cambios sustantivos en las estrategias de abasto de alimentos de las familias campesinas de la Región de la Mixteca. Si bien es necesario profundizar en los acontecimientos descritos durante la pandemia de Covid-19, lo cierto es que las familias campesinas recurrieron a acciones que están más asociadas a la soberanía alimentaria que la seguridad alimentaria.

El trueque de alimentos es una práctica común en las poblaciones campesino-indígenas, la cual se incrementó debido a la escasez de dinero en efectivo para comprar alimentos. Además, la mayoría de acciones del trueque se da intercambiando alimentos que las propias comunidades producen, la minoría lo ha hecho por productos procesados, es decir, ante una contingencia la población campesina recurrió a acciones que revaloraron el territorio, la economía local y los circuitos cortos de comercialización de alimentos.

Otras características de las estrategias alimentarias vinculadas con la soberanía alimentaria, son el aumento de consumo de plantas nativas recolectadas (sobre todo aquellas familias que pastorean el ganado caprino) y el aumento de producción de varios de los alimentos de mayor consumo (maíz, frijol, habas, nopales).

Sin embargo, las estrategias de abasto de alimentos también tienen características asociadas con el concepto de seguridad alimentaria: la compra de alimentos procesados y no procesados fuera de la comunidad se incrementó (al impedir la entrada a los proveedores, los habitantes tuvieron que trasladarse con sus propios medios a los centros de abasto), lo cual resultó paradójico, ya que se hubiera esperado que con poca

disponibilidad de dinero en efectivo esto se redujera, no obstante, las subvenciones gubernamentales a personas de la tercera edad o las becas a niños y niñas, parece ser que están desempeñando un papel destacado para comprar alimentos como arroz, sopas de pasta, aceite comestible, entre otros.

Es importante destacar el hecho de que a pesar de que no pudieron vender el ganado caprino como ellos esperaban, tampoco lo consumieron (salvo en pequeños festejos como cumpleaños), lo que puede aumentar la carga animal en el corto plazo y aumentar el deterioro ambiental de la región. La percepción de los informantes es que no aumentó el consumo de ganado caprino y disminuyó el consumo de carne de pollo, cerdo y res. El escenario previo a la pandemia sobre el consumo del ganado caprino, era de que este representa la caja de ahorro de las familias, situación que no cambió a pesar de la contingencia.

Sin especular, las acciones de adaptación de las familias campesinas de la Mixteca de Oaxaca ante la contingencia, son el resultado de las capacidades locales, donde se hace una mezcla de acciones propias de las comunidades campesinas (el trueque, la recolección), complementándolas con procesos mercantiles convencionales (la compra de alimentos que ellos no pueden producir) y el acceso a subvenciones del propio gobierno para reducir el impacto negativo en la disponibilidad de dinero en efectivo. Son una mezcla de iniciativas (algunas con seguridad planeadas y otras no), pero que hasta ahora han dado resultado para acceder a alimentos. No obstante, está latente el riesgo de que las familias campesinas caigan en estados de inseguridad alimentaria graves: las condiciones climáticas adversas a la agricultura y la escasez de fuentes de trabajo

remuneradas (en México y Estados Unidos), obstaculizan la versatilidad y sostenibilidad a través del tiempo de las estrategias alimentarias.

## Conclusiones

Las estrategias de abasto de alimentos son diversificadas en donde la producción de maíz y frijol, la compra de alimentos dentro y fuera de la comunidad (incluidas tortillas y maíz para hacer tortillas), la recolección de plantas comestibles durante el pastoreo de ganado caprino, la realización de otras actividades fuera del hogar y la posesión de ganado caprino como fuente de ahorro y especie emblemática de las fiestas culinarias, son los componentes más importantes.

Los integrantes de las familias campesinas juegan un papel determinante ya que establecen redes complejas de comercialización e intercambio, en escenarios que cambian cada año, sobre todo porque viven en una región con severas limitaciones de agua pluvial, escasez de vegetación y carencias de servicios de transporte y en general de infraestructura de comunicaciones.

La generación de los recursos monetarios por la venta del ganado caprino sirve para cubrir parte de las necesidades de las familias, siendo una de las principales la compra de alimentos que el campesino no produce. La cría de chivos no sólo contribuye a la seguridad alimentaria con esta aportación económica a las familias, sino también es parte importante en la cultura alimentaria de la región de estudio, impulsando que las familias campesinas puedan insertarse como actores claves de la identidad de la Mixteca Oaxaqueña.

La contingencia provocada por la pandemia de Covid-19 ha modificado sustantivamente las estrategias de abasto de



alimentos y la dieta alimentaria, recurriendo a una mezcla complementaria de acciones y procesos asociados a la seguridad y soberanía Alimentaria, pero sobre todo a las capacidades locales de organización y producción. Hasta ahora ha mitigado el impacto de la falta de dinero para comprar alimentos que no producen o que son procesados, pero está latente la presencia de una situación de inseguridad alimentaria grave si se prolonga a largo plazo la falta de fuentes de trabajo remunerado. La disponibilidad de ganado caprino es la caja de ahorro de las familias, pero el confinamiento ha sido determinante en la reducción de las ventas de este.

Es necesario seguir profundizando en el estudio de los impactos de la pandemia de Covid-19 en la alimentación de las comunidades campesinas, no solo de la Mixteca de Oaxaca, sino en otras regiones con pobreza y marginación. Los territorios son heterogéneos y con seguridad las estrategias de abasto de alimentos cambian de territorio a territorio. En la heterogeneidad está la riqueza de diseñar e implementar políticas que se sumen a las estrategias de las familias campesinas para mitigar el desabasto de alimentos, la desnutrición y el hambre. Los bancos comunitarios de alimentos, la producción agroecológica y las cadenas cortas de comercialización de alimentos son alternativas viables, en donde la población desempeñe un papel activo en el diseño y conducción de éstas.

## Referencias

ACUÑA, B. O. Nuevos aportes para el debate en torno a los conceptos de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria. In: ALASRU. Memorias IX Congreso ALASRU, Sociedades Rurales Latinoamericanas “Diversidades, Contrastes y Alternativas”, 28

p., 2014.

CARMONA, J. L.; PAREDES, J. A.; PÉREZ, A. La Escala Latinoamericana y del Caribe sobre Seguridad Alimentaria (ELCSA): Una herramienta confiable para medir la carencia por acceso a la alimentación. Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, vol. 6, núm. 11, 24 p., 2017.

CENTRO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y DOCUMENTAL PARA EL DESARROLLO (CIEDD). Carta Regional Mixteca. Información Estadística y Geográfica Básica. Disponible en: [www.ciedd.oaxaca.gob.mx](http://www.ciedd.oaxaca.gob.mx). Acceso en: 5 de julio de 2014.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). Proyecciones de población en la República Mexicana 2016-2050. Disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/documentos/diccionario-de-las-bases-de-datos-de-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050?idiom=es>. Acceso en: 12 de octubre de 2020.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). Datos abiertos del índice de marginación. 2015. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos\\_Abiertos\\_del\\_Indice\\_de\\_Marginacion](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion). Acceso en: 05 de Noviembre de 2017.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (CONEVAL). Evolución de la Pobreza en México y las Entidades Federativas 2016. CONEVAL, México, 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2014, Roma, Italia, pp.11-15, 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996. Disponible en: [http://www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm). Acceso en: 09 de Marzo de 2014.

FERNÁNDEZ, K.; RODRÍGUEZ, A., SEPÚLVEDA, S. Desarrollo Rural, Pobreza y Seguridad Alimentaria (Análisis Exploratorio). Cuaderno Técnico Desarrollo Rural (26), 105, 2004.

GARCÍA, C., FERREIRO, O. La Matanza Caprina en la Mixteca Oaxaqueña. INAH, 19-28, 2010.

GARCÍA, E., BEZARES, V., CABALLERO, A., DE LA TORRE, J., GÓMEZ, A. Aprovechamiento del traspatio de hogares de comunidades marginadas del estado de Chiapas, México. Avances en Seguridad Alimentaria y Nutricional, 1 (1), 15-20, 2009.

GASCA, Z. Pobreza, políticas sociales y seguridad alimentaria. In: Torres, F. (coord), Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional, México, D. F., Plaza y Valdes, pp. 149-172, 2006.

HERNÁNDEZ, J. S.; PÉREZ, R.; SILVA, S. E. Traspatio familiar campesino

sustentable para la soberanía alimentaria: hacia una zootecnia campesina e indígena. In: ALASRU, VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, (pág. 20). Porto de Galinhas, 2010. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/199403672/GT-28-Hernandez-Zepeda> (2010). Acceso en: 15 de Febrero de 2014.

HERNÁNDEZ, J., FRANCO, F., VILLAREAL, O., CAMACHO, J., PEDRAZA, R. Caracterización socioeconómica y productiva de las unidades caprinas familiares en la Mixteca, Poblana. Archivos de Zootecnia, 60 (230), 175-182, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). Mapa climático de México, 2005. Disponible en: <https://www.geografiainfinita.com/2015/07/el-clima-de-mexico-a-traves-de-los-mapas>. Acceso en: 10 de agosto de 2018.

LA VÍA CAMPESINA. Declaración de Nyéléni, Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, Nyéléni, Selingue, Mali, 23 al 27 de febrero de 2007, Revista OSAL, Observatorio Social de América Latina, CLACSO, Año VII, núm. 21, pp. 279-283, 2007.

MARISCAL, A. La unidad de producción familiar caprina: estrategia para el mejoramiento económico y de seguridad alimentaria en las familias campesinas de la Mixteca Oaxaqueña. Tesis Doctoral en Desarrollo Regional, El Colegio de Tlaxcala, A. C., México, 2018.

PÉREZ, A. Aportes de las ferias de alimentos organizadas por comunidades



campesinas a la soberanía alimentaria en el estado de Tlaxcala, México. In: PÉREZ, A.; RAMÍREZ, C. A. (coord.). Gestión territorial y soberanía alimentaria. Experiencias latinoamericanas, Universidad Autónoma Chapingo, CONACYT, Red GTD, México, pp. 151-160, 2018.

RAMALES, O. M.; CORONADO, A. M.; GARCÍA, J. R. Pobreza multidimensional y Derechos Humanos: Situación actual en la Mixteca Oaxaqueña en el contexto de la política económica nacional. Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre de 2014.

RUBIO, B. Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina. Revista de Economía Mundial (29), 1-28, 2011.

SECRETARÍA DE SALUD DE OAXACA. Panorama epidemiológico de enfermedad respiratoria por Covid - 19 en el estado de Oaxaca, Comunicado Técnico Diario, 12 de octubre de 2020, 11 p., 2020.

SERVICIO DE INFORMACIÓN AGROALIMENTARIA Y PESQUERA (SIAP). Balanza disponibilidad consumo. Maíz amarillo. Boletín abril 2020, SADER-SIAP, 5 p., 2020.

SERVICIO DE INFORMACIÓN AGROALIMENTARIA Y PESQUERA (SIAP). Producción, Precio, Valor y Peso de Ganado en Pie y Carne en Canal de Caprino 2016. Disponible en: [http://infosiap.siap.gob.mx/anpecuario\\_siapx/GanadoMpio.do](http://infosiap.siap.gob.mx/anpecuario_siapx/GanadoMpio.do);



**APORTES DEL ENFOQUE DE LA GEOGRAFÍA  
CULTURAL DEL PAISAJE PARA  
LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL  
EN MÉXICO EN LA ERA DEL COVID19**

Luis Arturo Ávila Meléndez<sup>1</sup>

Mario del Roble Pensado Leglise<sup>2</sup>

Luís José Mendoza Magallón. M. en C<sup>3</sup>

---

1 Dr. en Antropología Social, Profesor Titular “C”, CIIDIR, Michoacán, Instituto Politécnico Nacional, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Correo electrónico: lavilam@ipn.mx

2 Dr. en Estudios Latinoamericanos, Profesor Titular “C”, Proyecto SIP 2020-1099, CIEMAD, Instituto Politécnico Nacional, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II y miembro de la RED-GTD (México). Correo electrónico: mpensado@ipn.mx

3 alumno del Doctorado en Red de Conservación del Patrimonio Paisajístico, CIIDIR Michoacán, Instituto Politécnico Nacional.



O artigo analisa as contribuições da geografia cultural da paisagem para o desenvolvimento territorial sustentável na atual pandemia do COVID-19. Para isso, em primeiro lugar, é feita uma revisão da evolução e contribuições da geografia cultural da paisagem; em segundo lugar, três casos de política territorial no México são analisados e depois comparados com casos europeus. Constatou-se que a evolução da geografia cultural da paisagem tem produzido contribuições para o processo de desenvolvimento sustentável de um território, respondendo ao desenvolvimento de aspectos como identidade social, imaginários sociais, ecologia da paisagem e patrimônio cultural da paisagem. No entanto, a falta de compreensão da importância da geografia cultural da paisagem no México tem levado a um atraso nas políticas territoriais utilizadas, ao contrário das europeias, com poucos resultados ou benefícios parciais para o desenvolvimento sustentável do território. Tanto na coordenação intersectorial e na coordenação entre os níveis de governo, como na participação cidadã e identidades territoriais e no funcionamento de uma administração territorial, não houve avanços significativos. Não se trata de impor um novo modelo, mas de aproveitar os contributos da geografia cultural da paisagem para construir as capacidades que permitam levar a cabo práticas de governança adequadas que permitam processos de desenvolvimento territorial sustentável com as pessoas e para as pessoas num contexto de intensificação da deterioração ambiental e os impactos das mudanças climáticas.

**Palavras chave:** política de desenvolvimento territorial; geografia da paisagem cultural; patrimônio paisagístico.

The article strives for identifying the contributions of cultural geography of landscape to the sustainable territory development in the current COVID-19 Pandemics. To that end, we review the recurrent problematic fields of the inter-sectoral policy implementation in Mexico from three recent experiences. Afterward, we review two landscape approach territory management European cases in order to figure out significant procedures useful for the Mexican problematics. We conclude that while the landscape approach provides tools and processes that can result in innovative and positive for Mexican policy, radical changes in the rigid sectoral organization of federal and subnational authority would be necessary. The article does not propose the imposition of a new model. Still, it bolsters the contributions of the cultural geography of the landscape to building the capabilities for governance that supports sustainable territory development along with the people and for the people in the context of increasing environmental deterioration and climate change impacts.

**Keywords:** territory development policy, cultural geography of the landscape, landscape heritage

El artículo analiza los aportes de la geografía cultural de paisaje para el desarrollo territorial sostenible en la actual situación de la Pandemia COVID19. Para ello se hace, en primer lugar, una revisión sobre la evolución y aportes de la geografía cultural de paisaje; en segundo lugar, se revisan tres casos de política territorial de México y luego se compara con casos europeos. Se encontró que la evolución de la geografía cultural del paisaje ha producido aportaciones para el proceso de desarrollo sostenible de un territorio al responder desarrollar aspectos como la identidad social, los imaginarios sociales, la ecología del paisaje y el patrimonio cultural del paisaje. No obstante, la incomprensión de la importancia de la geografía cultural de paisaje en México ha llevado a un rezago en las políticas territoriales utilizadas, a diferencia de las europeas, con escasos resultados o beneficios parciales para el desarrollo sostenible del territorio; tanto en la coordinación intersectorial y coordinación entre niveles de gobierno, como en la participación ciudadana e identidades territoriales y en la operatividad de una administración del ámbito territorial no se ha podido obtener avances significativos. No se trata de imponer un nuevo modelo sino de aprovechar las aportaciones de la geografía cultural de paisaje para construir las capacidades para poder llevar a cabo manejos de gobernanza adecuados que permitan los procesos de desarrollo territorial sostenible con la gente y para la gente en un contexto de intensificación del deterioro ambiental y de impactos del cambio climático.

**Palabras clave:** política de desarrollo territorial, geografía cultural de paisaje; patrimonio paisajístico.

## INTRODUCCIÓN

El texto tiene por objeto analizar los aportes de la geografía cultural de paisaje para el desarrollo territorial sostenible en el actual contexto de la Pandemia COVID19. Para ello se hace, en primer lugar, una revisión sobre la evolución y aportes de la geografía cultural de paisaje; en segundo lugar, se revisan tres casos de política territorial de México y luego se compara con casos europeos. En tercer lugar, se discuten los resultados y finalmente se plantean algunas conclusiones.

Parte primera: evolución y aportes de la geografía cultural de paisaje.

Los estragos de la Pandemia del COVID19 en curso durante este año 2020 representan la verdadera dimensión de la vulnerabilidad humana frente al creciente proceso de antropización de la naturaleza que ha implicado la degradación ambiental reflejada en la contaminación atmosférica, el cambio climático, el agotamiento de recursos naturales y el deterioro de la salud humana. El agravamiento y mortalidad de pacientes han sido vinculados a problemas actuales de salud pública como son la obesidad, diabetes y que ahora se suceden simultáneamente a las enfermedades cardiovasculares y oncológicas ocasionadas por diversos factores, entre ellos por el estrés ocasionado por la vida sedentaria urbana y el relativo a la anormalidad en el funcionamiento de las células humanas provocadas por la contaminación industrial.

La mortalidad en el mundo representada por el millón y medio de fallecimientos y de alrededor de 103 mil muertes en México (al 25 de noviembre de 2020) también conlleva una expresión espacial en la que el contagio masivo se asocia al hacinamiento en transporte público, áreas públicas y vivienda, a deficiencias de nutrición humana y a la diseminación del virus

en partículas que pueden viajar a través del aire. Bajo estas condiciones, es claro que la población de bajos ingresos económicos, tanto urbana como rural, es la más propensa a ser afectada por la enfermedad. En este sentido, las posibilidades de remontar este desastre humanitario global y de nuevas pandemias que son posibles de suscitarse en el futuro, no son exclusivas del avance de la ciencia médica sino fundamentalmente de la reorientación del modo de vida ligado al régimen de acumulación postfordista imperante en el mundo por otra forma de vida ligada al desarrollo sostenible que ofrecen alternativas globales acordadas como el cumplimiento de los 17 objetivos del desarrollo sostenible acordados en París, en 2015.

Pese al aislamiento forzado, la experiencia social de vida durante esta pandemia ha reflejado lecciones significativas en la población mundial. Entender a la salud humana como nuestro principal bien común, revalorar los productos locales, apreciar la labor de tu prójimo, apoyar iniciativas de vida y alimentación saludable, colaborar en procesos de rescate de identidad social, son todos aspectos que conducen al replanteamiento que deben hacer los Estados nacionales respecto a las limitaciones de sus políticas públicas sectoriales y poder ser sustituidas por otras de carácter sistémico y aplicables a espacios geográficos, que correspondan a la singularidad de lo local y tipicidad territorial pero que puedan responder con mayor eficacia a la demanda social de atender con acciones públicas de resultados múltiples en torno al bien común y a la identidad social territorial que puedan ser escalables al nivel micro, meso, macro y al nivel global. Problemas globales solo pueden ser resueltos con respuestas globales pero basadas en un enfoque territorial flexible articulados a



lo nacional y a lo global. En este sentido, la urgencia de replantear el tipo de desarrollo territorial que se ha impulsado con logros que han sido limitados.

En este sentido, es imprescindible recordar que el desarrollo territorial y las políticas públicas para su fomento están ligadas de forma indisoluble a la geografía humana, así como a su evolución. Al ser el territorio resultado de relaciones de poder en un espacio delimitado de la biosfera, sujeto a un derecho ejercido por una institución emanada de una jurisdicción administrativa demarcada en el espacio, depende de la interpretación del enfoque geográfico. Los cambios sucedidos en la disciplina han sido relevantes en los enfoques y tipos de políticas públicas adoptadas. A fines de siglo XIX, la geografía humana empieza a diferenciarse de la geografía clásica. El geógrafo alemán Ratzel explicaba por medio de la antropogeografía, lo determinante del medio físico para explicar cómo se comportaba la sociedad y ello se expresaba través de sus manifestaciones culturales como el lenguaje, la alimentación, la organización social o la política (ZAPATA, 2011, p. 166). En esa época, La Blache prefería hablar de la geografía humana con base en caracterizar la relación humana como adaptativa al entorno que era dinámico en función de la cultura humana (ZAPATA, 2011).

En el siglo XX, Carl O. Sauer (1925), en la Universidad de California, Berkeley, instituyó la escuela de la geografía cultural con un nuevo objeto estudio que fue el paisaje cultural a partir de su obra de "Morfología del Paisaje" publicada en 1925. Su influencia fue relevante para otras escuelas de ciencias sociales y humanidades e incluso para la económica. Evidencia un temprano estilo de análisis constructivista que permite considerar al paisaje cultural como la manifestación de

la síntesis de las interacciones históricas de la sociedad humana con la naturaleza que lo hace distinguible entre regiones, que poseen diferentes condiciones naturales, historias, culturas, actividades económicas y sociales, las cuales se traducen en distintas formas culturales de concebir e interpretar el mundo y su entorno, diferenciándose su modo de percepción y uso humano de la naturaleza. Esta forma de ver las cosas, modifica el entorno natural, a través de consumir recursos naturales, se destruyen bosques, se modifica el cauce de ríos, desertifican espacios rurales, se urbanizan tierras de cultivo, y en general, se produce una impronta humana distintiva en cada paisaje, desarrollando un paisaje cultural geográfico diferente entre regiones, incluso con elementos distintivos materiales e inmateriales (LUNA, 1999, p. 72). La cultura humana era el motor de la historia del paisaje y por tanto Luna al parafrasear a Sauer señala "... la cultura era el agente, el espacio natural, el medio, y el paisaje, el resultado" (LUNA, 1999, p. 75)

En la década de los setenta, la geografía tiende a ser más social (GEORGE, 1980). Se acentuó la atención a los problemas de transformación o destrucción de la naturaleza en las regiones y se observaban los problemas de degradación ecológica, el agotamiento de recursos naturales, la contaminación y el desarrollo de las regiones metropolitanas urbanas. En ese contexto, surge la "geografía con giro cultural", con Denis Cosgrove, Peter Jackson y otros, en la que el tema de significación e importancia de los signos y los símbolos en el paisaje cultural emerge como un nuevo objeto de estudio (LUNA, 1999, p. 76). Esta se representa dentro de un escenario en el que se desenvuelve la relación naturaleza y sociedad en forma dialéctica, explicado por un modo de producción cultural hegemónico

legitimador del capital y sus relaciones, y en la que se concibe y se percibe cómo se humaniza la naturaleza y, a la vez, se naturaliza lo humano (SCHMIDT, 1977, p.85).

El proceso de concepción del espacio y su apropiación social por el capital (LIPIETZ, 1977) es considerado como el detonante del deterioro ambiental y ecológico. El paisaje cultural reproduce estos cambios y en términos metodológicos permite ampliar los campos disciplinarios con los que interactúa y genera el uso de aportaciones antropológicas, sociológicas y ecológicas. Esto sucede a través de incorporar conceptos de otras disciplinas que pueden servir de ayuda a un desarrollo del análisis geográfico cultural paisajístico, como por ejemplo, retomando los siguientes: a) la ecología del paisaje, (TROLL, 2010); b) la identidad social (TAJFEL; TURNER, 1986 & 2004), c) los imaginarios sociales (DÍAZ, 2014) y d) patrimonios culturales paisajísticos (GÓMEZ-MENDOZA, 2013), los cuales empezaron a ser relevantes en la elaboración del discurso crítico geográfico sobre el patrimonio cultural paisajístico que puede contribuir a fortalecer un proceso de desarrollo territorial sostenible. Veamos con mayor determinación estas cuatro vertientes.

a) En términos de TROLL (2010) la ecología del paisaje, es

la armonía ecológica funcional del suelo, del agua, del aire y del mundo viviente. La ecología del paisaje es la manera más completa de contemplación para la investigación del paisaje natural. Para la investigación del paisaje cultural (paisajes agrícolas y asentamientos) se tiene que descubrir y disponer de los contextos de posibilidades que la naturaleza ofrece al hombre (TROLL, 2010, p.102).

b) La identidad social se concibe como el conjunto de elementos cognoscitivos y psicoemocionales adscritos a la pertenencia de un grupo social, conformado por la adscripción a una organización, a una empresa o corporativo (ASHFORTH; MAEL, 1989), a un lugar o ciudad, a un ambiente, un ecosistema, una relación social, un paisanaje, un producto local o el consumo del mismo, todos elementos que contribuyen a conformar una identidad social legitimada con un determinado paisaje cultural dinámico.

c) Respecto a los imaginarios sociales, Asunción Díaz plantea que son constructos de significado relacionados a realidades alternativas. Pueden referir imágenes vinculadas a un paisaje de un pasado o un futuro territorial y a una valoración positiva o negativa (DÍAZ, 2014, p.107)

d) Por su parte, el patrimonio paisajístico surge de la apropiación de la identidad social relativa a un espacio vivo, sentido, percibido, caracterizado y sujeto a constante evolución en el que los actores se sienten representados por dicho patrimonio cultural paisajístico (BERTRAND, 1978; GÓMEZ-MENDOZA, 2013). Silva-Pérez y Fernández-Salinas (2017) indican que un bien patrimonial paisajístico cultural debe de contener al menos dos atributos, el de la autenticidad, es decir, "... la capacidad de mantener los significados originales e identitarios de un bien,..." y el de la "...integridad [que] informa sobre la parte del bien que condensa los valores patrimoniales y cómo se inserta esa parte en el conjunto [paisajístico]" (SILVA-PÉREZ; FERNÁNDEZ-SALINAS, 2017, p.137). Dichos autores señalan que actualmente se está transformando el paradigma del patrimonio paisajístico, pues ha pasado de ser considerado un bien-objeto a un sujeto patrimonial paisajístico complejo,



que está vivo y es dinámico; de despojarse de su papel de patrimonio paisajístico como escenario inmóvil a fungir como proceso paisajístico cultural de una sociedad local que busca su desarrollo territorial (SILVA-PÉREZ; FERNÁNDEZ-SALINAS, 2017, p.146).

En este sentido, los avances en la geografía del paisaje se centran en la existencia de una disputa cultural; el conflicto sobre la intencionalidad de la representación e interpretación del paisaje cultural, y que por lo general es dominada y permeada por la ideología dominante capitalista, ya sea descrita vulgarmente en la actualidad como visión europeizante, neocolonialista, neoliberal o ahora, incluso, neopopulista. En todo caso, se trata de la pugna por la percepción e interpretación cultural sobre cómo se plasma, de forma sintética y sincrética, la acción humana colectiva en el espacio físico (natural y recreado) y social que implica los “resultados ecológicos de la ocupación humana en regiones físicas delimitadas” (COSGROVE, 2002, p.65). A partir del siglo XXI, la geografía cultural permite emerger nuevos temas subculturales que hasta ahora permanecían marginales y que empiezan a adquirir vigencia y relevancia, igual que las geografías sobre la globalización, desigualdad, consumo, racismo, género, feminismo, pero dispersas, sin estar articuladas a una propuesta de geografía cultural integrada y formadora de una alternativa cultural a la dominante (CLUA; ZUSMAN, 2002, p.109).

Soja (1997) al defender la geografía cultural crítica, plantea que un nuevo avance de la geografía de paisaje es aquel que contribuya a transformar las condiciones materiales y hegemónicas de dominación del capital mediante trascender al análisis de lo que denomina el “tercer espacio”. Es

decir, Soja considera que se debe superar el estudio sobre el “primer” espacio consistente en lo material y cultural; de rebasar el análisis del “segundo espacio” que representa al imaginario social y el cómo se percibe, interpreta y se entiende bajo el aparato ideológico dominante y lo importante ahora es centrarse en construir el “tercer espacio” en el cual se condensan los elementos sociales, históricos y espaciales y esto permita analizar las diversas representaciones de los espacios socioculturales, materiales e inmateriales (CLUA; ZUSMAN, 2002, p.113). Más tarde, también estos planteamientos fueron útiles para el discurso sobre la “justicia espacial”.

Como hemos visto, el enfoque de la geografía cultural del paisaje hoy en día es bastante complejo, con múltiples aspectos que considerar y que no se limitan a un campo sino funcionan con base en un sólido marco interdisciplinario basado en las ciencias sociales y humanidades, pero tiene una gran relevancia en la definición de procesos de desarrollo territorial y urbano. Sin embargo, en la situación en la que se encuentra la pandemia del COVID19 en nuestro país, al contrario, no es visto como algo relevante en la planeación territorial, en el ordenamiento ecológico o programas de desarrollo local. Por eso consideramos necesario, después de hacer una revisión de los aportes de la geografía cultural del paisaje, observar los principales elementos de tres políticas públicas territoriales establecidas en los últimos veinte años y en los cuales no se consideraron los temas de patrimonio cultural paisajístico.

Parte Segunda: Tres políticas territoriales en México y su comparación con casos europeos.

Aquí se presentan tres casos de política pública territorial en los que en su diseño

podrían haber aprovechado los aportes del enfoque de la geografía cultural del paisaje porque resultan pertinentes con respecto a los campos de aplicación de políticas o programas integrales o intersectoriales en México en particular. En México han existido intentos de incluir aspectos de ecología de paisaje, pero no de la geografía cultural de paisaje. Por ejemplo, se elaboró una propuesta de política transversal expresada en el documento “Visión Nacional de Manejo Integrado del Paisaje y Conectividad” (SEMARNAT, CONABIO, CONAFOR, CONANP, 2017), adónde se propone integrar elementos de ecología del paisaje para dar forma a un eje transversal de diseño de políticas sectoriales. Es decir, se advierte el uso limitado de la idea del paisaje como algo “natural” y es una idea que permea en el ámbito global, de manera similar muchas otras como la “adaptación al cambio climático” (FRENKEL, 2005).

El actual gobierno en México (2019-2024) ha mostrado interés en desarrollar la agroecología y ha mostrado preocupación por la conservación de biodiversidad (en particular, de las variedades de maíz mexicano), a través de la SADER y la SEMARNAT. Sin embargo, las repercusiones de la pandemia COVID19 y la revaloración social sobre la importancia de lo local, de la identidad social y del bien común pueden contribuir para gestar un cambio de políticas públicas. Por eso, es posible que puedan eventualmente surgir iniciativas para la aplicación de una política de desarrollo territorial que sea enriquecida con el enfoque de la geografía cultural de paisaje.

Debido a la ausencia de un marco conceptual y operativo dentro de la normatividad relacionada al desarrollo territorial en México asociada a la geografía cultural de paisaje, se consideró la aplicación

en México de tres programas de gobierno cuyo diseño se fundamentaba en la coordinación intersectorial de acciones de institucionales en territorios o ámbitos espaciales definidos. La revisión de algunos aspectos de los tres programas intersectoriales nos permite identificar al menos tres campos problemáticos que hemos nombrado de la siguiente manera: 1. Coordinación intersectorial y coordinación entre niveles de gobierno, 2. Participación ciudadana e identidades territoriales, y 3. Definición de un ámbito territorial y su relación con ámbitos administrativos. Los programas intersectoriales de la revisión se esquematizan en el Cuadro 1.

La experiencia europea retoma aportes de la geografía cultural del paisaje en tanto que se esfuerza por identificar identidades culturales asociadas a los territorios y promueve la conciencia social de las relaciones entre procesos ambientales y sociales a través, por ejemplo, de los catálogos y los observatorios del paisaje. Resulta pertinente que los campos problemáticos también se han presentado en dichas experiencias europeas como se verá más adelante. Por lo tanto, consideramos que el enfoque analítico que tomamos para la comparación nos permite a la vez reflexionar sobre cómo la geografía cultural del paisaje tiene enseñanzas clave para el caso mexicano.



**Cuadro 1.** Programas intersectoriales con enfoque territorial

Programa intersectorial	Objetivo	Ámbito territorial de aplicación	Vigencia	Secretaría u organismo coordinador
Microrregiones	Superar la pobreza y promover el desarrollo integral sostenible de las microrregiones (Franco 2016, p. 3)	Unidades territoriales que agrupan uno o varios centros más urbanizados con pequeñas localidades rurales dispersas.	2001-2008	Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias Agencias de Desarrollo Local Consejos Microrregionales
Programa REDD+	Reducción de emisiones por deforestación, la reducción de emisiones por degradación forestal, el manejo sostenible de los bosques, la conservación y el aumento de las existencias de carbono en los bosques. México: promover el “Desarrollo Rural Sustentable (DRS)” bajo en carbono, y por tanto, que apunte a una convergencia entre la agenda ambiental y de desarrollo	No hay claridad. Es posible entenderlo desde el ámbito local, municipal e intermunicipal hasta interestatal. Existe indicación de que se considere un límite ambiental pero no es estricto (cuenca, sub-cuenca o corredor biológico)	2010- a la fecha	Grupo de Trabajo REDD+ dentro del Comisión Intersecretarial sobre el Cambio Climático Grupos a nivel de Estado Comisión Nacional Forestal de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales
Áreas Naturales Protegidas	Proteger zonas prioritarias para la conservación de recursos naturales importantes	Se define según criterios ecológicos principalmente.	1988 a la fecha, considerando la Ley que se refiere explícitamente a ellas	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Fuente: Elaboración propia con base

en documentos oficiales.

A continuación, se presentan los principales campos de problemas que identificamos en la literatura sobre experiencias de programas intersectoriales aplicados a ámbitos territoriales específicos en México.

### MICRORREGIONES

El programa Microrregiones inició en 2002 y en 2008 se fusionó con otro denominado Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) (INOUE, 2013). El programa destacó por el esfuerzo de identificar micro-regiones compuestas por un centro relativamente más urbanizado y localidades rurales dispersas como unidad territorial de aplicación del programa, de modo que se coordinó la aplicación de programas de 14 secretarías distintas en cada unidad.

Se aplicaron criterios técnicos como la presencia de infraestructura y vías de comunicación para seleccionar los centros urbanos que recibieron el nombre de “Centros Estratégicos Comunitarios” (CEC). Definieron la zona de influencia de cada CEC como las pequeñas localidades dispersas a su alrededor, pero comunicadas directamente. Más allá de los programas asociados a infraestructura básica y derechos sociales (salud, educación), destacaba la promoción de circuitos de actividad productiva que apoyara la transformación de mercados locales.

No obstante su enfoque hacia el desarrollo territorial, algunos estudios señalan problemas relativos a la coordinación entre sectores y niveles de gobierno, así como para la participación social. En el caso de la coordinación, “se planteó con una aproximación formalista, basada en mandatos por decreto y acuerdos por convenios, que no

reconocía las visiones, dinámicas, prioridades y poder relativo de los actores institucionales involucrados horizontal y verticalmente” (FRANCO, 2016, p. 5).

Respecto a la participación, se afirmaba que “la complejidad del proceso participativo rebasó los roles, recursos y capacidades previstas originalmente para los residentes microrregionales e incluso para las Agencias de Desarrollo Local y los Consejos Microrregionales” (FRANCO, 2016, p. 5). Además, los pagos otorgados a los participantes desvalorizaban la participación voluntaria y por lo tanto la apropiación de las acciones, de modo que se veían como acciones clientelares (ITESM, 2007). La falta de capacidad técnica disminuyó la cantidad de propuestas de inversión productiva clave a nivel territorial (DE JANVRY; SADOULET, 2007). Se asoció la falta de participación local con la imposibilidad de construir una perspectiva territorial del desarrollo. Se afirmó que no se crearon o aprovecharon instituciones locales para la participación y que las que existieron estaban orientadas más al control de clientelas políticas (DE JANVRY; SADOULET, 2007). El concepto de participación social no consideró identidades sociales y conflictos políticos locales que en algunos casos oponían a localidades entre sí, de una misma microrregión.

La conclusión de una evaluación de 2007 sobre este programa fue que las intervenciones de las diversas dependencias oficiales que participaron “hubiesen podido obtener los mismos resultados sin la estrategia del programa de microrregiones” (FRANCO, 2016, p. 4); asimismo, otra evaluación indicaba que “...para lograr un mayor impacto en las políticas con enfoque regional se requiere que el diseño asegure la priorización, la

coordinación institucional y el acoplamiento entre los distintos niveles del Gobierno” (FRANCO PARRILLAT; CANELA GAMBOA, 2016, p. 169).

Se observa que en los criterios del programa para definir las microrregiones no necesariamente se logró identificar ámbitos territoriales con significado o potencial para lograr consensos entre comunidades y niveles de gobierno involucrados. Al contrario, Schejtman y Berdegué (2004), en materia del desarrollo rural con enfoque territorial, establecieron que un criterio fundamental para que el enfoque funcione es que el territorio sea “un área con una identidad y un proyecto de desarrollo que ha sido definido mediante un proceso de consenso social” (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 36). En el programa de microrregiones, no se distinguió entre los dos tipos de escalas, micro y meso regional. Esa falla limitó el necesario análisis territorial que permitiera ligar la acción del programa con un mercado regional (meso) o con el mercado nacional e internacional. Tampoco se logró un consenso que diera pie a estrategias de inversión en infraestructura bajo una planeación regional. Las localidades llegaban a acuerdos simplistas tales como “una comunidad – un proyecto”, y propiciaron la inversión en proyectos desarticulados (CABALLERO, 2006). La falta de visión territorial del programa impidió que se intentara más bien agrupar microrregiones pobres con otras más dinámicas y favorecidas (DE JANVRY; SADOULET, 2007).

## REDD+

En el Plan de acción de la reunión de la COP 13 celebrada en Balí en 2007, se incluyó al programa REDD+ como otro mecanismo internacional para mitigar el cambio climático.



Las siglas se refieren a “Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, plus improving forest management, carbon stock enhancement and conservation”. Las acciones generales son 1. La definición de niveles de emisión de referencia nacionales y 2. La aplicación de políticas nacionales para la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> (Vargas et al. 2017).

En un estudio de caso, sobre el programa REDD+, en el estado de Quintana Roo (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014), se detectó que en su aplicación faltó claridad y no se alcanzó la cooperación interinstitucional con otras instituciones públicas en el mismo ámbito territorial. Así fue en el caso del programa REDD+ con el programa microrregiones que operaba la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Al no haber articulación entre ellos, generaba confusión en la población respecto a los objetivos de la estrategia integral de desarrollo territorial. Además, dado que la propuesta de operar territorios con municipios mancomunados o con una gestión intermunicipal promovida por CONAFOR carecía de un marco legal vigente, las autoridades locales generalmente no le sabían prioridad en sus actividades ni en programas de inversión local.

El carácter intersectorial en la organización, planeación y seguimiento de metas solo funcionaba en las reuniones de las directivas de cada dependencia federal y, en la práctica, no se concretaban compromisos entre secretarías a nivel territorial. Los mecanismos de auditoría y ejecución del presupuesto operaron solo con el seguimiento de proyectos de corto plazo (correspondientes a un año fiscal) (RANTALA; HAJJAR; SKUTSCH, 2014). La CONAFOR al ser un organismo público descentralizado, de menor jerarquía que una

secretaría, sus actividades, y las iniciativas del Programa REDD+, no fueron prioridades para las autoridades de otras dependencias del gobierno federal. Estas fallas en el ámbito institucional obstaculizaron la innovación contenida en el programa e inhibió la creación de aproximaciones territoriales “hechas a la medida” implícitas en el diseño original del Programa REDD+ al nivel internacional (TRENCH; LARSON; LIBERT, 2017).

En la operación de campo, este programa no pudo cambiar la falsa imagen de ser simplemente “otro tipo de subsidios para proyectos puntuales” para los representantes comunales, dadas las prácticas institucionales vigentes. Los talleres de participación se convirtieron en actividades de difusión de distintas opciones de apoyos para que fueran solicitados por los productores rurales y accedieran a estos recursos pese a que no tuvieran necesidad de ello. Se halló un vacío en las relaciones entre los niveles locales (ejidos) y municipales, al desconocer, o no querer reconocer, sus condiciones y necesidades. Esto indicaba el alejamiento de la dinámica de los ayuntamientos con respecto a las comunidades y evidentemente era una razón importante en el fracaso operativo de los intentos por generar actividades bajo un marco municipal mancomunado o intermunicipal.

Se consideraba que la constitución de los órganos de representación de los actores beneficiarios del programa era impuesta, generalmente, por las autoridades políticas locales. El órgano en el que supuestamente estaba representada la ciudadanía poseía solo carácter consultivo y, para algunos actores, servía solamente para validar decisiones de las autoridades, pero ellos no tenían influencia real. Las experiencias de formas de participación restringida como modelo de trato

a los beneficiarios en los programas, en verdad han significado un obstáculo para el cambio operativo de programas alternativos basados en la participación real de los actores sociales, en los que exista un debate deliberativo, una planeación robusta, una ejecución efectiva de recursos y una apropiación real de los proyectos específicos contenidos en los programas por parte de los ciudadanos beneficiarios y participantes. En este sentido, trascienden las pocas experiencias en las que se logra un real compromiso de los actores locales para mejorar los impactos del programa (DUCHELLE et al., 2018).

### ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) define una ANP como “las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley”. La LGEEPA establece que sea la SEMARNAT, a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la encargada de coordinar y supervisar las acciones del resto de las dependencias dentro de las ANP’s, y definir lineamientos para la conservación y manejo de las ANP (MÉXICO, 2015). La definición de una ANP basada en un enfoque ecológico implica el predominio de la visión ambiental sobre el resto de enfoques (económico, social, político) en la definición de las zonas de protección y el énfasis de sus lineamientos y acciones. Sin embargo, supone la posibilidad de lograr orientar el aprovechamiento de los recursos de manera sostenible y ello contribuiría a la

posibilidad de conciliación de intereses en conflictos socio-ambientales. A lo largo de los años, las políticas orientadas a la preservación de las ANP han evolucionado para impulsar un concepto de gobernanza que promueva la participación de la población residente (MARTÍNEZ; ESPEJEL; MARTÍNEZ, 2016).

La LGEEPA distingue nueve categorías de ANP por sus características: Reservas de la Biosfera; Parques Nacionales; Monumentos Naturales; Áreas de Protección de Recursos Naturales; Áreas de Protección de Flora y Fauna; Santuarios; Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

La primera ANP mexicana fue el Desierto de los Leones, establecida en 1917 (González-Ocampo et al 2014, p.10). Actualmente México cuenta con 182 ANP’s que representan 11.14% de la superficie terrestre nacional ([http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos\\_anp.htm](http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos_anp.htm)). Las ANP’s son espacios de tensión sumamente complejos tanto por su diversidad ecológica como la de los grupos humanos que las habitan o que tienen influencia en ellas, aunado a las distintas formas de propiedad de la tierra que en ellas convergen. Algunos estudios destacan ámbitos problemáticos en la gestión de estas áreas, tales como la participación social, la coordinación intersectorial y la coordinación entre distintos niveles de gobierno.

Respecto al tema de la coordinación intersectorial y multinivel, Ravikumar, Larson, Myers y Trench (2018), encontraron en las ANP’s de Chiapas que los programas públicos que apoyaban la producción ganadera han



sido los principales motores de la deforestación durante las últimas cuatro décadas, a lo que se suma el impulso en la última década del cultivo de palma africana para la producción de aceite, aumentando la presión sobre las ANP's.

Institucionalmente existen intereses y objetivos divergentes. La CONANP está centrada en la gestión de las ANP's; la CONAFOR en los bosques; la CONAGUA en la gestión hídrica y la SAGARPA en las actividades agropecuarias (RAVIKUMAR et al., 2018). Dada la prioridad que cada secretaría otorga a sus intereses sectoriales, los autores concluyen que es muy difícil que la coordinación intergubernamental propicie resolver los problemas ambientales de manera integral en las ANP's de Chiapas donde se preserva la selva lacandona. Cabe mencionar que, en dicha entidad, existe un conflicto histórico entre dos grandes sectores en el uso de la tierra: los sectores extractivos y aquellos sectores conservacionistas. Los primeros organizados principalmente entorno a la minería, la agricultura y la ganadería, mientras que en los segundos estaría el sector forestal y el ambiental.

El estudio de Ludger Brenner (2010) de la Reserva de la Biósfera Sian Ka'an (RBSK) en el estado de Quintana Roo, coincide en que existen contradicciones entre las instituciones de gobierno cuya prioridad es la conservación y la biodiversidad e instituciones orientadas al desarrollo económico. Ambos tipos de instituciones poseen un poder político administrativo y de información para impulsar sus propias agendas, generando tensiones en el territorio de la RBSK pues coinciden aquí numerosas agencias de los niveles federal, estatal y municipal. El desarrollo turístico de las últimas décadas, promovido por el Fondo

Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) de nivel federal y la Secretaría de Desarrollo Turístico de Quintana Roo (SEDETUR), así como la urbanización y desarrollo de infraestructura turística promovidos por ayuntamientos locales, la Secretaría de Desarrollo Económico del estado (SEDE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) federal, han implicado una presión constante para la RBSK, un impacto en el paisaje y la fragmentación de los ecosistemas.

Ha sido difícil superar esta diferencia de origen mediante esfuerzos de coordinación intersectorial, pues, en el caso de la deforestación, las hectáreas ganadas para agricultura o ganadería (extractivo) representan una pérdida en términos de conservación (conservacionista). A pesar de ello, han existido experiencias positivas de coordinación, como el caso de los cultivos de café bajo sombra con árboles autóctonos en Chiapas, donde se ha dado la coordinación entre organizaciones campesinas y ejidales, ONG's ambientalistas, instituciones de gobierno del ámbito agrícola y conservacionista, sin embargo, la investigación sostiene que ha sido una excepción (RAVIKUMAR et al., 2018). En cuanto a la coordinación entre distintos niveles de gobierno para la administración de las ANP's estatales del estado de Baja California, Martínez, Espejel y Martínez (2016) identificaron que la desconcentración de la CONANP mejoró la transparencia, la eficacia y eficiencia de la operación administrativa en los distintos niveles (estados y municipios). A pesar de fomentar la participación y consulta, en el periodo analizado de 2007 a 2011 no se logró involucrar a los habitantes de manera significativa pues "...in practice the incorporation of the knowledge and needs of the local communities in the management of the

protected natural areas is limited” (MARTÍNEZ; ESPEJEL; MARTÍNEZ, 2016, p. 110).

Sobre la participación, en otros casos se identifica que la diferencia de poder ente distintos actores debería tomarse en cuenta para definir sus mecanismos. En el caso de actividades mineras en ANP se encuentra que “there is no mechanism to ensure equal participation of all the sectors on management programs, because it is usually not provided enough information about the potential impacts of these mining activities to the inhabitants of the NPA.” (ARMENDÁRIZ-VILLEGAS et al., 2015, p. 17). Desde el punto de vista e los actores no gubernamentales, Ravikumar et al. (2018) afirman que en el fondo del problema no es únicamente la coordinación entre los actores, sino las acciones políticas de coaliciones de actores que defienden sus intereses. Otro estudio del mismo grupo de CIFOR señala “la necesidad de gestionar los intereses y acciones de los actores más poderosos”(TRENCH; LARSON; LIBERT, 2017).

## EXPERIENCIAS EUROPEAS DEL ENFOQUE PAISAJÍSTICO

El enfoque actual de paisaje para la gestión del patrimonio ha derivado en parte de las experiencias de desarrollo rural en Europa. La idea de transversalidad o enfoque integral, opuesto a un enfoque sectorial, está contenida en el nombre del programa europeo, aplicado desde 1991, “Liaison Entre Actions de Développement de l’Économie Rurale”, LEADER, vínculos entre acciones de desarrollo de la economía rural. Dicho nombre pone en el centro una visión transversal o integral al momento de plantear problemas y buscar soluciones al desarrollo rural. Otro elemento importante es la gestión de la participación

local organizada mediante Grupos de Acción Local. Actualmente se le denomina “Desarrollo local participativo” ([https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_es](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_es)). Sin ligar de forma estricta a un ámbito o escala específica, se afirma que esta forma de gestión ocurre “en una zona concreta”. Esos tres elementos, participación local, transversalidad y territorialidad, puede confluir en la noción como patrimonio cultural paisajístico. Aunque algunos estudios presentan una visión crítica sobre el programa LEADER y el enfoque de desarrollo rural europeo por privilegiar actividades terciarias como el turismo (DEL MÁRMOL; VACCARO, 2015), en general, se reconoce que el programa LEADER ha coadyuvado a proporcionar una alternativa a la población ante el decaimiento de la actividad agropecuaria. El mismo estudio muestra la importancia de las identidades locales asociadas al territorio para la definición de lo que se considera “patrimonio”.

En este contexto europeo contemporáneo se ha desarrollado un enfoque de gestión territorial bajo el concepto integrador de paisaje. A partir de la firma del Convenio Europeo del Paisaje (CEP, 1997), varios países de la Unión Europea (UE) han integrado paulatinamente el paisaje en sus instrumentos jurídicos y políticas públicas (DE MONTIS, 2014). La definición incluida en el CEP entiende el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter es el resultado de la acción y la interacción de factores naturales o humanos” (CONSEJO DE EUROPA, 2000, p. 2). Las tres características fundamentales del paisaje que encontramos en el CEP, territorialidad, valoración social y transversalidad en tanto que resultado complejo de procesos sociales y naturales, fundamentan el diseño de políticas bajo un enfoque localizado, participativo e



integral (AGUDO GONZÁLEZ, 2007).

Fanfani y Matarán (2010), observan la ratificación del CEP en 2007 como una coyuntura propicia para desarrollar una serie de instrumentos innovadores de carácter multisectorial e integrado que permitan operar un enfoque holístico de paisaje para la planificación del territorio y la coordinación inter-sectorial. Esta consideración ofrecida por los autores pone de manifiesto la necesidad de impulsar procesos y espacios abiertos a la participación, de carácter transversal, organizados en torno al paisaje como concepto integrador de los procesos territoriales.

Por eso es importante considerar los recursos derivados de algunas experiencias europeas de políticas de gestión territorial con enfoque paisajístico para reflexionar sobre los problemas en los tres ámbitos problemáticos mencionados en el caso mexicano. Se pueden distinguir tres grandes ámbitos públicos en que los países europeos han integrado el concepto de paisaje: el ámbito relacionado con el medio ambiente y la conservación (AGUDO GONZÁLEZ, 2007); el relativo a la valoración y conservación del patrimonio cultural (SANZ HERRAIZ, 2012); y el último relativo al ámbito de la ordenación territorial (FANFANI; MATARÁN RUIZ, 2010). Por las diferencias metodológicas y contextuales de cada experiencia se considera presentar un resumen de cada experiencia y luego indicar los aportes y limitaciones documentadas, relacionadas con alguno de los tres campos problemáticos de nuestro interés anteriormente mencionados.

## EXPERIENCIA DE REINO UNIDO

El Reino Unido es relevante en la materia de planificación paisajística,

particularmente con el desarrollo de la metodología para la Valoración del Carácter del Paisaje, Landscape Character Assessment (LCA). Dicha metodología tiene por objeto identificar y describir las variaciones en el carácter del paisaje. El carácter del paisaje se entiende como aquello que lo hace único, una combinación única de elementos y características que hacen que un paisaje sea distintivo (Mata Olmo 2008). Christine Tudor (2014) destaca que la LCA es de utilidad para entender y apreciar los paisajes, y generar reflexiones y decisiones informadas sobre acciones para gestionar el cambio. La LCA se implementa en diferentes niveles de escala: Nivel nacional, regional, de condado o distrito y varios niveles locales (JAMES; GITTINS, 2007). Los niveles pueden estar interconectados, de modo que los estudios pueden variar desde escala nacional a local o viceversa. Por lo tanto, la coordinación entre niveles de gobierno es un aspecto central que puede definir el alcance de esta herramienta.

En la práctica, el LCA ha servido para diseñar políticas específicas orientadas a la protección y restauración de paisajes en toda Gran Bretaña. En el ámbito de desarrollo de infraestructura, este debe ser previamente informado y en armonía con el carácter y la calidad del paisaje y debe contribuir, según corresponda, a la regeneración, restauración, mejora, mantenimiento o conservación activa del paisaje que pueda verse afectado (ABU JABER et al., 2015). En este sentido, las propuestas que impliquen cambios visuales y de paisaje se evalúan considerando aspectos como: daños visuales provocados; introducción o eliminación de elementos incongruentes en el paisaje; implicaciones visuales y de paisaje; perturbación o pérdida de elementos del paisaje de carácter

distintivo; elementos históricos a preservar porque contribuyen al carácter del paisaje; vegetación característica y condición visual de los elementos paisajísticos (FAIRCLOUGH; MACINNES, 2003). En un sentido temporal, puede mejorar la capacidad de identificación y análisis de los cambios o continuidades de los componentes del paisaje a través del tiempo en un territorio.

Ingrid Sarlöv (2016) ha estudiado la evolución del LCA en el Reino Unido desde comienzos de los 90's hasta los años recientes. Destaca la autora que, aunque en un inicio el LCA se concibió "principalmente como una herramienta para los expertos, el desarrollo metodológico está comenzando a facilitar la participación pública en la toma de decisiones" (2016, p. 181–182). Aunque existen otras opiniones, por ejemplo, el trabajo de Butler y Åkerskog (2014) analizó el LCA en el contexto de Inglaterra y abordó los procesos de participación pública en la sensibilización del paisaje. Estos autores han encontrado deficiencias en dichos procesos, pues parten de una indefinición de lo que implica la sensibilización sobre todo al relacionarla con un concepto ambiguo como el de paisaje y construirla de manera centralizada, la cual es generalmente conducida por agentes institucionales que promueven una visión profesional del paisaje. Es poco probable que esta visión de la autoridad, incorpore y refleje los valores y características que los habitantes atribuyen a sus propios paisajes locales, con los que existen vínculos de identificación. Pese a todo, la importancia de que existe la práctica de considerar el tema paisajístico y la preocupación creciente de la sociedad es un avance significativo sin duda alguna.

## EXPERIENCIA DE CATALUÑA

En el caso de España, no existe todavía una normativa nacional que retome los planteamientos del CEP. Algunas regiones autonómicas los han incorporado de manera directa en su legislación y han desarrollado instrumentos concretos para su aplicación. Aquí analizamos particularmente el caso de la comunidad española de Cataluña. En 2005 se aprobó la Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña, que reafirma su adhesión al CEP. En ella se reconoce el derecho al paisaje (ELORRIETA; SÁNCHEZ-AGUILERA, 2011). Esta ley tiene por objeto la protección jurídica, el reconocimiento, protección, gestión y ordenación del paisaje y establece una serie de instrumentos para la consecución de dichos objetivos. Propone incidir territorialmente partir de una concepción integradora de paisaje orientada a intervenir en "el conjunto del territorio de Cataluña, tanto en las áreas naturales, rurales, forestales, urbanas y periurbanas, en los paisajes singulares como en los cotidianos, sean del interior o del litoral" (CATALUNYA, 2005, p. 17625). Así, según esta ley, el diseño y aplicación de las políticas de paisaje debe darse desde una lógica inter-sectorial, en concordancia con el carácter holístico del concepto. Para ello, la ley define instrumentos de diagnóstico y gestión: los catálogos del paisaje, las directrices del paisaje y las cartas del paisaje. Aunado a ello, se crea el Observatorio del paisaje como un organismo dotado de facultades para elaborar los catálogos del paisaje e implementar los instrumentos y las acciones pertinentes relacionadas con el paisaje (CATALUNYA, 2005).

Un estudio sobre el funcionamiento del Observatorio del Paisaje de Cataluña



muestra que la participación significativa de la ciudadanía ha requerido tanto de una labor de socialización y concientización sobre el concepto mismo de paisaje, como de la creación de oportunidades estructuradas para la participación (VELA, 2007). La experiencia del Observatorio recupera la discusión sobre el papel de los expertos frente a problemas complejos y la necesidad de sistematizar diversas formas de interacción, control y negociación entre conocimiento experto y conocimiento de la población que vive los problemas y entre ciudadanía y autoridades. El Observatorio es una institución que no solo abre espacios de participación, sino que también actúa sobre la ciudadanía para hacer viable la gestión del paisaje (VISENTIN, 2013).

Los catálogos del paisaje en Cataluña son “documentos de carácter descriptivo y prospectivo que determinan la tipología de los paisajes de Cataluña, identifican sus valores y su estado de conservación y proponen los objetivos de calidad que deben cumplir” (CATALUNYA, 2005, p. 17626).

La ley catalana establece las cartas del paisaje, estas son instrumentos de carácter voluntario que ratifican diferentes acuerdos inter-sectoriales y entre gobiernos locales, colectivos ciudadanos, grupos económicos y otros agentes territoriales para impulsar un desarrollo que armonice con la gestión y protección de los paisajes, con el objetivo de mantener sus valores. El contenido de estas cartas “debe tener en cuenta lo establecido por los catálogos del paisaje que inciden en su ámbito” (CATALUNYA, 2005, p. 17627). La principal utilidad de las cartas puede ser que funcionan como un marco común en la mediación y el consenso entre los diferentes agentes involucrados en un determinado territorio, teniendo en cuenta las diferencias

de intereses y visión existentes entre dichos agentes.

Como hemos visto en las experiencias europeas, uno de los principales elementos de la política de paisaje es el impulso de sus instrumentos de análisis, mediación, socialización y operación, cuyo carácter multisectorial los orienta hacia la integración paisajística en las políticas y sectores cuya actividad territorial tiene incidencia directa o indirecta sobre el paisaje. Esto representa un avance en el aspecto de coordinación entre sectores y niveles de gobierno, así como en los procesos de participación social. En el caso de la experiencia en la comunidad de Cataluña, la legislación en materia territorial prevé la creación y fomento de espacios de participación política mediante instancias ciudadanas que participen en todo el proceso de análisis, creación y aplicación de los planes territoriales (ELINBAUM, 2014), y vigilen la implementación adecuada de las acciones públicas en el aspecto urbano, económico, ambiental y paisajístico.

Sin embargo, sigue habiendo dificultades para definir la caracterización del paisaje; en 2019 se alcanzó un relativo consenso internacional sobre indicadores para describir y valorar aspectos mediados socio-culturalmente como la estética, el valor de uso no productivo, histórico e identitario. También se deben mejorar las metodologías para identificar la información necesaria en la métrica de este tipo de indicadores (NOGUÉ; DE SAN EUGENIO; SALA, 2019).

Comentarios sobre las políticas territoriales en México y su comparativa con los europeos

De la comparación con los estudios de caso europeos con las experiencias de

México, se pueden observar algunos aspectos a considerar según cada uno de los tres temas, que son:

Coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno

El caso de España muestra que a pesar de que a nivel nacional no se ha consolidado un enfoque de paisaje, las comunidades han logrado avances concretos. Sin embargo, España ha sido evaluado como uno de los países de Europa con un alto índice de descentralización territorial, y comparado con México detenta un índice superior al 30% (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2010). El gobierno federal actual (2019-2024) ha procurado diferenciarse de regímenes anteriores, pero aún no tiene definición alguna en materia de política sobre paisaje. En ese sentido, existe una ventana de oportunidad para que se implemente una estrategia de desarrollo territorial y se considere el enfoque de paisaje cultural que supere la política sectorial predominante en la actualidad. La creación de nuevas formas organizativas institucionales con capacidades técnicas, y orientados a la sensibilización de la población y a la creación de marcos de interacción adecuados entre ciudadanos, autoridades y expertos, podría contribuir a resolver el “vacío entre niveles de gobernanza” que se ha notado en programas como el programa REDD+.

Participación ciudadana e identidades territoriales

Los programas intersectoriales en México han implicado que los procesos participativos sean reducidos a simples consultas formales sin llegar a ser verdaderos procesos de aprendizaje social, sobre la puesta en práctica, de los derechos y obligaciones de ciudadanía ambiental en México, en la cual se considere la necesidad de conservación

del patrimonio paisajístico a nivel territorial. El enfoque de paisaje tiene la fortaleza de crear formas de visualización de la transformación del paisaje para distintos escenarios, más allá de las distintas técnicas de cartografía participativa y científica (GARCÍA, 2018).

## ÁMBITO TERRITORIAL

El enfoque de paisaje deja abierta la posibilidad de definir distintos tipos de escalas (regional, local) y de criterios (ecológico, socioeconómico, histórico) para la delimitación del ámbito espacial al que se referirá administrativamente como un “paisaje”. Esta flexibilidad debe ser acorde a cada país y su estructura administrativa. A diferencia del Programa REDD+ y de las ANP, el enfoque de paisaje da la misma importancia a aspectos socio-culturales en la definición de un ámbito espacial.

Tercera parte: Discusión de resultados.

Si “el territorio es una unidad de estudio flexible, delimitada en función de una construcción social, cultural y política dada en un espacio geográfico específico” (PENSADO-LEGLISE, 2011, p.9) y se considera que su desarrollo sostenible depende de juegos de poder en los que cada actor busca sus propios intereses (PENSADO-LEGLISE, 2017, p.61), entonces

La posibilidad de cambiar la naturaleza, de los conflictos de poder en materia territorial ambiental (es decir, de una que tolera la depredación ambiental a otra de carácter redistributivo de los beneficios de la sostenibilidad territorial) reside en que las tres formas adoptadas por los juegos de poder (el imaginario, el fenómeno y el impacto en el conflicto territorial ambiental), sean favorables y coincidan para modificar el comportamiento



de los actores sociales y ciudadanos y puedan lograr una nueva correlación de fuerzas sociales que permita el cambio institucional en torno a una reorganización territorial proclive a la sostenibilidad (PENSADO-LEGLISE, 2017, p. 76).

En este sentido, la geografía cultural del paisaje ha generado un contexto favorable a establecer y formalizar modelos de intervención social para el desarrollo territorial rural sostenible que puedan hacer uso del análisis del patrimonio paisajístico territorial. Dichos modelos deben considerar en su diseño y elaboración aspectos transdisciplinarios que se desprendan de: a) diagnóstico socioeconómico y político del territorio; b) un estudio sobre la ecología del paisaje del espacio territorial; c) un análisis de identidad social y de imaginarios sociales del territorio y d) otro estudio que permita conocer los sentimientos, percepciones, emociones, conocimientos y racionalidades de los actores sociales e institucionales sobre lo que consideran el patrimonio cultural del paisaje.

Así, la planeación participativa de la política territorial tiende a tornarse más compleja. En la actualidad, realizar estos estudios adicionales en la elaboración de un modelo de intervención social evitaría errores y fallas además de gastos inútiles de recursos en situaciones en que las autoridades al final no entienden porque la gente del territorio no participa, o es indiferente a la propaganda oficial, o no usa de forma adecuada los apoyos, o no está interesada en la inversión pública intrínseca a las acciones oficiales, o bien, finalmente se opone a los proyectos oficiales.

Francisco Ther (2014) utiliza los principales aspectos de la geografía cultural del paisaje de forma implícita, en un estudio

sobre la antropología de las sociedades litorales en el que plantea un método de intervención social para el desarrollo territorial que en primer lugar define los imaginarios sociales, las prácticas culturales y el tipo de ambiente del territorio en cuestión; en segundo lugar, establece un esquema analítico sobre los sistemas de producción existentes en el territorio, los saberes y prácticas productivas; en tercer lugar realiza la caracterización del paisaje cultural con espacial énfasis de la semiótica del lugar que lo diferencia de otros; en cuarto lugar, el estudio del paisaje físico o de la ecología del paisaje en la que se pueden incluir los aspectos fisiográficos, los ciclos de la naturaleza, de dotación de recursos naturales; pero también se pueden abordar grados de deterioro ambiental, así como los efectos provocados por origen antropogénico y/o del cambio climático; en quinto lugar, sobre la comprensión de la gestión de recursos del territorio así como los intereses hegemónicos que prevalecen sobre los demás; en sexto lugar, el estudio sobre la relación con el mercado, el origen de los ingresos y el empleo de la mano de obra y también se puede incluir el proceso de consumo social en el territorio.

Adicionalmente, otro aspecto necesario que la geografía cultural del paisaje puede aportar a la elaboración de un modelo de intervención social para el desarrollo de un territorio es la problemática de la evolución histórica de la gobernanza y de la hegemonía cultural político ideológica. Al respecto, Arts et al. (2017, p. 454) han planteado con base en la experiencia de diversos casos de estudio de carácter internacional, que se requiere de un marco para conceptualizar a la gobernanza como el poder que tiene la capacidad de sobrellevar los obstáculos institucionales y las disparidades de poder en el territorio a través de: moldear un diálogo público-

privado; armonizar las visiones e intereses de los actores sociales e institucionales; elaborar en forma original y creativa los mecanismos institucionales para el compromiso de los actores sociales e institucionales con el paisaje y aprender que deben estar ajustadas a las condiciones socioespaciales del paisaje.

Las cinco capacidades específicas planteadas por Arts et al. (2017, p. 454) son las siguientes:

La capacidad de “pensar” el paisaje, no solo comprender las características ecológicas de un paisaje sino también la identidad socio cultural y el “sentido” del lugar;

La capacidad de alcanzar coherencia interna, para incorporar a una diversidad de “stakeholders” del paisaje y facilitar la colaboración entre ellos, así como en los diferentes niveles y escalas de participación;

La capacidad para realizar trabajo institucional por reconocer y capitalizar las instituciones endógenas del paisaje y construir nuevas instituciones conectadas a una amplia variedad de marcos de política y de mercados;

La capacidad de crear valores del paisaje comercializables para nutrir emprendimientos, crear modelos de negocios sostenibles del paisaje y atraer financiamiento al paisaje;

La capacidad de administrar recursos mediante la comprensión de los sistemas administrativos endógenos e identificar opciones para operar y combinarlos con sistemas de administración científica de recursos a través de la planeación participativa y la toma de decisiones por parte del conjunto de actores sociales e institucionales.

En particular, la geografía cultural de paisaje aporta a los procesos de

desarrollo territorial sostenible, el concepto de patrimonio de paisaje, el cual posibilita mejorar las capacidades de comprensión del espacio de intervención, con mejores herramientas de estudio y análisis, lo cual a su vez puede generar nuevos instrumentos de política pública para el desarrollo territorial a través de lograr el consenso entre los actores sociales e institucionales (privados, públicos y profesionales) del territorio sobre lo que debe ser considerado como el patrimonio paisajístico y cómo este puede aportar a la sostenibilidad del desarrollo territorial. Al respecto, Silva-Pérez y Fernández-Salinas (2017) incluso definen cuatro aspectos útiles en el proceso de patrimonialización de un paisaje, los cuales deben ser considerados y son: a) la intensidad patrimonial; b) las dinámicas de apropiación; c) la densidad patrimonial y d) la especialización y diversificación patrimonial (Silva-Pérez y Fernández-Salinas, 2017, p.141).

En este sentido, la conservación de patrimonio paisajístico puede aportar en la conformación del buen aprendizaje de la experiencia social de la pandemia del COVID 19 a través de fortalecer el concepto del bien común sobre la base de la salud humana, de la identidad social para la movilización ciudadana y la reorientación a generar procesos de desarrollo territorial sostenible que contribuyan al país y a otra forma de globalización humana y sostenible del mundo entero.

## CONCLUSIÓN

El rezago mostrado a través de la revisión de las políticas territoriales utilizadas en México a diferencia de las europeas, por sus propias limitaciones no permiten comprender la problemática territorial y solo se enfocan al



gasto de recursos y el cumplimiento formal de metas de realización con escasos resultados y beneficios parciales para el desarrollo sostenible del territorio; tanto en la coordinación intersectorial y coordinación entre niveles de gobierno, como en la participación ciudadana e identidades territoriales y en la operatividad de una administración del ámbito territorial no se ha podido obtener avances significativos. Por el contrario, en los países europeos existe preocupación en el avance de desarrollo sostenible territorial, considerando las aportaciones de la geografía cultural del paisaje para ir avanzando en el período de transición ecológica.

Por su parte, la evolución de la geografía cultural del paisaje ha producido aportaciones para el proceso de desarrollo sostenible de un territorio, al responder a su complejidad a través de poder desarrollar con el paisaje cultural, aspectos como la identidad social, los imaginarios sociales, la ecología del paisaje y el patrimonio cultural del paisaje. Ya no se trata de concebir a los paisajes naturales como un patrimonio que vender o hacerlo rentable, tampoco se trata de considerar al patrimonio paisajístico como una forma de “atesoramiento” o para su “protección” sino aprovechar las aportaciones de la geografía cultural de paisaje para construir las capacidades para poder llevar a cabo manejos de gobernanza adecuados que permitan los procesos de desarrollo territorial sostenible con la gente y para la gente en un contexto de intensificación del deterioro ambiental y de impactos del cambio climático.

Para México, el desastre humanitario de la pandemia COVID19 debe ser revertido con múltiples acciones públicas, sociales y privadas pero, entre otras cosas, se debe reconocer la oportunidad de aprovechar el

avance de la geografía cultural de paisaje y trascender a la burda imitación o simulación que generalmente se hace de políticas públicas de otros países. Tampoco se busca rechazar las metodologías y experiencias de las políticas de desarrollo territorial implementadas, sino que se debe de considerar cómo se pueda ver complementada su estrategia y visión con las herramientas de la geografía cultural de paisaje y de patrimonio paisajístico. A la vez que puedan concursar los profesionales economistas, sociólogos, antropólogos, historiadores y biólogos entre otros, de manera interdisciplinaria para el diseño, elaboración y manejo de los instrumentos de política pública territorial (TODERI et al., 2007). Más allá de un cambio en toda la normatividad, se debe de cambiar la lógica pública institucional de cómo hacer la innovación y la planeación democrática, participativa y con enfoque crítico, para el desarrollo territorial sostenible junto con la población local. En los tres casos de política territorial revisados en este trabajo, de haber contemplado la inclusión del enfoque de la geografía cultural del paisaje en su diseño y aplicado en sus instrumentos de gestión, es muy probable que hubieran mejorado sus resultados.

## REFERENCIAS

ABU JABER, N. et al. Travelling in the eastern Mediterranean with landscape character assessment. In: THIRD INTERNATIONAL CONFERENCE ON REMOTE SENSING AND GEOINFORMATION OF THE ENVIRONMENT 2015, Paphos. Anais... Paphos: Cyprus Remote Sensing Society, 2015.

AGUDO GONZÁLEZ, J. Paisaje y gestión del territorio. Revista jurídica

Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, n. 15, p. 197–237, 2007.

ARMENDÁRIZ-VILLEGAS, E. J.; COVARRUBIAS-GARCÍA, M. de los Á.; TROYO-DIÉGUEZ, E.; LAGUNES, E.; ARREOLA-LIZÁRRAGA, A.; NIETO-GARIBAY, A.; BELTRÁN-MORALES, L. F.; ORTEGA-RUBIO, A. Metal mining and natural protected areas in Mexico: Geographic overlaps and environmental implications. *Environmental Science and Policy*, Wageningen, v. 48, p. 9–19, 2015.

ARTS, B.; BUIZER, M.; HORLINGS, L.; INGRAM, V.; OOSTEN, C. Van; OPDAM, P. *Landscape Approaches: A State-of-the-Art Review*. Annual Review of Environment and Resources, Stanford, v. 42, p. 439–63, 2017.

ASHFORTH, B., & MAEL, F. Social Identity Theory and the Organization. *The Academy of Management Review*, 14(1), 20–39, 1989. Retrieved November 11, 2018, from <http://www.jstor.org/stable/258189>

BERTRAND G. Le paysage et la géographie: un nouveau rendez-vous. Ed. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* - Núm. 50 - Vol. XV, pp57-68, 1983.

BRENNER, L. gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 72, n. 2, p. 283–310, 2010.

BUTLER, A.; ÅKERSKOG, A. Awareness-raising of landscape in practice. An analysis of Landscape Character Assessments in England. *Land Use Policy*, Enschede, n. 36, p. 441–449, 2014.

CABALLERO, J. Mexico: Decentralization of Rural Development Programs. In: *Decentralized service delivery*

for the poor. Background Papers México: World Bank Publications, 2006. v. II p. 223–273.

CATALUNYA. Ley de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, Catalunya, 2005. p. 17625–17628.

CLUA A. Y P. ZUSMAN. Más que palabras: otros mundos. Por una geografía cultural crítica. Ed. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, A.G.E. N.º 34 - 2002, págs. 105-117, 2002.

CONSEJO DE EUROPA. Convenio Europeo del Paisaje, Consejo de Europa, 2000.

COSGROVE D. Observando la naturaleza: el paisaje y el sentido europeo de la vista. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, A.G.E. N.º 34 - 2002, págs. 63-89, 2002.

DE JANVRY, A.; SADOULET, E. Toward a territorial approach to rural development. *Journal of Agricultural and Development Economics*, Abraka, v. 4, n. 1, p. 66–98, 2007.

DE MONTIS, A. Impacts of the European Landscape Convention on national planning systems: A comparative investigation of six case studies. *Landscape and Urban Planning*, Michigan, n. 124, p. 53–65, 2014.

DEL MÁRMOL, C.; VACCARO, I. Changing Ruralities: Between Abandonment and Redefinition in the Catalan Pyrenees. *Anthropological Forum*, Perth, v. 25, n. 1, p. 21–41, 2015.

DÍAZ, A. Imaginarios del desarrollo y deterioro ambiental: transformaciones territoriales en Concepción-Talcahuano, Chile. 1960-2010. En Pensado-Leglise M. y Muñoz Sevilla N. Coords. (2014) *Territorio, poder y deterioro ambiental*. México: Ed. IPN, 2014, pp.91-122,.



DUCHELLE, A. E.; SIMONET, G.; SUNDERLIN, W. D.; WUNDER, S. What is REDD+ achieving on the ground? Current Opinion in Environmental Sustainability, Bloomington, v. 32, p. 134–140, 2018.

ELINBAUM, P. Plan y proyecto territorial en las Comarcas Centrales de Cataluña. Herramientas de ordenación para una nueva escala de ciudad. Eure, Curitiba, v. 40, n. 121, p. 225–245, 2014.

ELORRIETA, B.; SÁNCHEZ-AGUILERA, D. Landscape Regulation in Regional Territorial Planning: A View from Spain. In: JONES, M.; STENSEKE, M. (Eds.). The European Landscape Convention: Challenges of Participation. Dordrecht: Springer Netherlands, 2011. p. 99–120.

FAIRCLOUGH, G.; MACINNES, L. Understanding Historic Landscape Character Landscape Character Assessment. Guidance for England and Scotland. Edinburgh.

FANFANI, D.; MATARÁN RUIZ, A. La aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en España e Italia. Un análisis crítico de los casos andaluz y toscano. E-rph: Revista electrónica de Patrimonio Histórico, Granada, n. 6, p. 39–54, 2010.

FRANCO, G. Políticas Urbanas y Rurales en México: Serie Documentos de Trabajo. Santiago.

FRANCO PARRILLAT, G.; CANELA GAMBOA, F. Evolución de las políticas de desarrollo social en México: éxitos y fracasos. Opera, Bogotá, n. 18, p. 159–181, 2016.

FRENKEL, M. The politics of translation: How state-level political relations affect the cross-national travel of management ideas. Organization, Newbury Park, v. 12, n. 2, p.

275–301, 2005.

GARCÍA, M. The Intangible Values of the Landscape. In: DIEZ MEDINA, C.; MONCLÚS, J. (Eds.). Urban Visions: From Planning Culture to Landscape Urbanism. Zaragoza: Springer, 2018. p. 319–328.

GEORGE P. Geografía social del Mundo, Madrid: Ed. Oikos Tau, 1980.

GÓMEZ-MENDOZA J. Del patrimonio paisaje a los paisajes patrimonio. Documents d'Anàlisi Geogràfica 2013, vol. 59, pp. 15-20, 2013.

GONZÁLEZ-OCAMPO, H; P. CORTÉS-CALVA; L. ÍÑIGUEZ-DÁVALOS Y A. ORTEGA-RUBIO. Las áreas naturales protegidas de México. Rev. Investigación y Ciencia, Univ. Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, vol. 22, núm. 60, marzo-, 2014, pp. 7-15, 2014.

HOOGHE, L.; MARKS, G.; SCHAKEL, A. The Raise of Regional Authority. London: Routledge, 2010.

INOUE, A. Análisis de pertinencia del programa para el desarrollo de zonas prioritarias frente a la realidad de los grupos en situación de vulnerabilidad en un contexto regional y social heterogéneo. In: XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2013, Montevideo. Anais... Montevideo

ITESM. Evaluación de la estrategia de Microrregiones. Reporte de estudios de caso. México: ITESM, 2007.

JAMES, P.; GITTINS, J. W. Local landscape character assessment: An evaluation of community-led schemes in Cheshire. Landscape Research, London, v. 32, n. 4, p. 423–442, 2007.

LIPIETZ A. El capital y su espacio, México: Siglo XXI, Editores, 1979.

LUNA GARCÍA A. ¿Qué hay de nuevo en la nueva geografía cultural? Doc. Análisis. Geográfica, 34,pp,69-80, 1999.

MARTÍNEZ, N.; ESPEJEL, I.; MARTÍNEZ, C. Evaluation of Governance in the Administration of Protected Areas on the Peninsula of Baja California. Frontera norte, Tijuana, v. 28, n. 55, p. 103–129, 2016.

MATA OLMO, R. El paisaje, patrimonio y recurso para el desarrollo territorial sostenible. ARBOR, v. 729, p. 155–172, 2008.

MELO-GALLEGOS, C. Areas naturales protegidas de México en el siglo XX. Temas selectos de Geografía de México. México: UNAM, 2002.

MORALES SÁNCHEZ, J. El derecho a un medio ambiente sano en México a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos 2011, Perseo v. 9, 2013. Recuperado de: <http://www.pudh.unam.mx/perseo/el-derecho-a-un-medio-ambiente-sano-en-mexico-a-la-luz-de-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-2011/>

MÉXICO. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. . México, México: Diario Oficial de la Federación. , 2015

NOGUÉ, J.; DE SAN EUGENIO, J.; SALA, P. La implementación de indicadores de lo intangible para catalogar el paisaje percibido. El caso del observatorio del paisaje de cataluña. Revista de Geografía Norte Grande, Santiago de Chile, v. 2019, n. 72, p. 75–91, 2019.

PENSADO-LEGLISE M. La necesidad de repensar la relación territorio y ambiente. Una introducción a la aproximación metodológica. En PENSADO-LEGLISE M. Territorio y

Ambiente: aproximaciones metodológicas, México: Siglo XXI, 2011, pp.7-17

PENSADO-LEGLISE M. Los Juegos de poder. Marco Institucional y conflictos socioambientales a nivel territorial en México. En PENSADO-LEGLISE M. y L. GARCÍA-SERRANO Coords. Los Retos actuales de las ciencias ambientales y de la sustentabilidad en México. México: Ed. Altres Costa -Amic Editores, 2017.

PLIENINGER, T. et al. The driving forces of landscape change in Europe: A systematic review of the evidence. Land Use Policy, v. 57, p. 204–214, 2016. Disponible em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.040>>.

RANTALA, S.; HAJJAR, R.; SKUTSCH, M. Multilevel governance for forests and climate change: Learning from Southern Mexico. Forests, Basel, v. 5, n. 12, p. 3147–3168, 2014.

RAVIKUMAR, A.; LARSON, A. M.; MYERS, R.; TRENCH, T. Inter-sectoral and multilevel coordination alone do not reduce deforestation and advance environmental justice: Why bold contestation works when collaboration fails. Environment and Planning C: Politics and Space, Newbury Park, v. 36, n. 8, p. 1437–1457, 2018.

SANZ HERRAIZ, C. Paisaje y patrimonio natural y cultural: historia y retos actuales. Nimbus: Revista de climatología, meteorología y paisaje, Almería, n. 29, p. 687–700, 2012.

SARLÖVHERLIN, I. Exploring the national contexts and cultural ideas that preceded the Landscape Character Assessment method in England. Landscape Research, London, v. 41, n. 2, p. 175–185, 2016. Disponible em: <<http://dx.doi.org/10.1080/01426397.2015.1135317>>

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. Rural Territorial Development: Documento de



Trabajo. Santiago: IDRC, 2004. Disponible en: <<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/39808/128595.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

SEMARNAT, CONABIO, CONAFOR, CONANP. *Visión Nacional de Manejo Integrado del Paisaje y Conectividad*, 2017. México: SEMARNAT Recuperado de: <http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cobioered/images/2016/VNMIPVersionFINAL.pdf>

SOJA, E. El tercer espacio: ampliando el horizonte de la imaginación geográfica. *Geographikós*. Buenos Aires, jul-dic 1997. Año 7. n. 8. p. 71-76, 1997.

SCHMIDT A. *El concepto de la naturaleza en Marx*, España: Siglo XXI Editores, 1977.

TAJFEL, H., & TURNER, J. C. The Social Identity Theory of Intergroup Behavior. In J. T. JOST & J. SIDANIUS (Eds.), *Key readings in social psychology*. Political psychology: Key readings, 2004. p. 276–293. Psychology Press. <https://doi.org/10.4324/9780203505984-16>

THER, F. *Antropología de las sociedades litorales: Racionalidad, Poder, Territorio, Devenir*. En PENSADO-LEGLISE M. Y MUÑOZ SEVILLA N. *Coords.* (2014) *Territorio, poder y deterioro ambiental*. México: Ed. IPN, 2014, pp.123-161

TODERI, M.; POWELL, N.; SEDDAIU, G.; ROGGERO, P. P.; GIBBON, D. Combining social learning with agro-ecological research practice for more effective management of nitrate pollution. *Environmental Science and Policy*, London, v. 10, n. 6, p. 551–563, 2007.

TROLL C. *Ecología del Paisaje*, *Rev. Investigación Ambiental* 2010 2 (1), pp.94-105, 2010. Disponible en: <https://micrositios.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetitas/634/ecologia.pdf>

TRENCH, T.; LARSON, A.; LIBERT, A. *Multilevel governance and land use in Chiapas and Yucatan: Lessons for REDD+ in Mexico*. CIFOR Inbriefs, Jakarta, n. 180, p. 1–6, 2017.

TUDOR, C. *An Approach to Landscape Character Assessment*. London: Natural England, 2014. Disponible en: <<http://www.programmeofficers.co.uk/Cuadrilla/CoreDocuments/CD40/CD40.20.PDF>>.

VARGAS, R. et al. Enhancing interoperability to facilitate implementation of REDD+: case study of Mexico. *Carbon Management*, v. 8, n. 1, p. 57–65, 2017. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1080/17583004.2017.1285177>>.

VELA, J. de S. E. *Organizational Communication and Citizenship: an Analysis Proposal: the Observatory of Cataluña's Landscape*. *Signo y Pensamiento*, Bogotá, n. 51, p. 118–129, 2007.

VISENTIN, F. *Area Dynamics and Social Participation: From the European Landscape Convention to the Observatori del Paisatge de Catalunya*. *Moviments Socials e Dinàmiques Espaciais*, Recife, v. 2, n. 1, p. 54–73, 2013.

ZAPATA SALCEDO J.L. *Geografía Cultural y Consumo*, *Rev. Relaciones internacionales, estrategia y seguridad*. Colombia, v. 6 n. 2, 163-175, 2011.



**TRANSIÇÕES DE GOVERNOS MUNICIPAIS  
EM CONTEXTO DE CALAMIDADE PÚBLICA (2020):  
DISCUTINDO A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA  
E PROPONDO UM ROTEIRO DE EXECUÇÃO SETORIAL**

Mírian Lucia Pereira<sup>1</sup>

José Raimundo Cordeiro Neto<sup>2</sup>

Francisco Ricardo Duarte<sup>3</sup>

1 Mestra em Administração Pública pelo Programa Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) na Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf). Especialista em Transição Governamental. Cofundadora do Observatório Nacional de Transição Governamental. Servidora Pública Federal na Univasf. <https://orcid.org/0000-0001-8495-1847>, E-mail: [mirian.pereira@univasf.edu.br](mailto:mirian.pereira@univasf.edu.br)

2 Doutor em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), credenciado junto ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap). <http://orcid.org/0000-0002-4345-9239>. E-mail: [raimundo.cordeiro@univasf.edu.br](mailto:raimundo.cordeiro@univasf.edu.br)

3 Doutor em Difusão do Conhecimento pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), credenciado junto ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap). Cofundador do Observatório Nacional de Transição Governamental. <https://orcid.org/0000-0002-9102-8273> E-mail: [francisco.duarte@univasf.edu.br](mailto:francisco.duarte@univasf.edu.br)



As Transições Governamentais vêm se inserido na agenda pública nacional. O artigo reflete sobre os desafios, dessa inserção, especialmente, ante a pandemia de 2020, e propõe roteiro de execução, na área da Educação, podendo-se aplicar em outras áreas.

**Palavras-chave:** Transição governamental; Democracia brasileira; Municípios; Eleições 2020; Covid-19.

Governmental Transitions have been inserted in the national public agenda. The article reflects on the challenges of insertion, especially in the face of the 2020 pandemic, and proposes a roadmap for implementation in the area of Education, which can be applied in other area.

**Keywords:** Government transition; Brazilian democracy; municipalities; Elections 2020; Covid-19.

Las Transiciones Gubernamentales se han insertado en la agenda pública nacional. El artículo reflexiona sobre los desafíos de la inserción, especialmente ante la pandemia de 2020, y propone una hoja de ruta de implementación en el área de Educación, que puede ser aplicada en otras areas.

**Palabras clave:** Transición de gobierno; democracia brasileña; condados; elecciones 2020; covid-19

## 1. INTRODUÇÃO

As Transições Governamentais (TGs) vem se inserindo, incrementalmente, na agenda da Administração Pública brasileira, configurando-se como conjunto de esforços político-técnico-legais, iniciados na divulgação do resultado oficial, da eleição, e findando-se com a posse do vencedor. Objetiva-se, na sua realização, conhecer o cenário de institucional e evitar a descontinuidade das políticas públicas e da prestação dos serviços essenciais aos cidadãos na localidade em que ocorram.

Essa inserção, na agenda, embora enxergada como um avanço, no combate ao comportamento pouco comprometido de alguns gestores, não elimina o caráter frágil de sua institucionalização: processos de Transição Governamental (TG) ainda são bastante incipientes – inexistentes, por exemplo, nas reeleições –, revelando predominante afinação com os aspectos financeiros, orçamentários e fiscais, sobretudo. O progresso recente, em dada medida, depende da atuação de Tribunais de Contas, estaduais ou municipais, de associações municipalistas e de grupos estatais ou civis, a exemplo do Fórum Permanente de Combate à Corrupção (Focco). Grupos como o Focco vislumbram a alternância governamental como momento a ser fiscalizado, perspectivando mitigar eventuais desmandos de gestores e agruras de munícipes, como ausências de pagamentos de salários e demissões de funcionários ou terminos de contratos em serviços e áreas essenciais como Limpeza Urbana, Saúde e da Educação.

Preocupações como essas reforçam a necessidade de operacionalizar adequadamente os processos de transição governamental, buscando a participação

compromissada de todos os atores – quem está deixando a gestão e quem está assumindo – intensificando o desejável comportamento ético, protegendo a res publica e procurando fortalecer o valor público que deve existir em cada política ou serviço executados. Assim, é essencial que as TGs neutralizem posturas destoantes dos princípios republicanos, pautando-se em aspectos técnico-legais que ressaltem o conhecimento, as habilidades tecnopolíticas e o senso colaborativo.

Em 2020, como reflexo da pandemia do Novo Coronavírus, a crônica política mundial tem sido marcada pelo imponderável, escapando, abruptamente, das mãos dos mais experientes agentes públicos. Muitos especialistas, da área de saúde, bem como cientistas sociais, economistas, educadores e outros profissionais, de diferentes segmentos, têm afirmado que o mundo passa por grandes transformações, em decorrência deste flagelo global.

No Brasil, o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia, levou a uma série de medidas, em grande parte, inéditas, incluindo a suspensão de diversos serviços públicos e de atividades econômicas privadas. Num quadro de elevada diversidade de situações entre as unidades federativas, as medidas sanitárias (a exemplo do isolamento ou, no mínimo, distanciamento social), exigiram a incorporação de novas tecnologias às rotinas. Ainda que o relaxamento de muitas dessas medidas tenha se dado alguns meses após sua implementação, com a retomada gradativa de muitas das atividades suspensas, as dificuldades de adaptação permanecem enormes.

Por se tratar de ano eleitoral, nos municípios brasileiros, 2020 e sua conjuntura de calamidade pública impuseram modificações



significativas ao planejamento destas eleições. Para além de todos os protocolos de segurança definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), destaca-se o adiamento das votações, o que, por si, encurtou o tempo disponível à realização das transições governamentais. Ainda, um segundo elemento tornará mais problemático o quadro de planejamento e de operacionalização dessas TGs: o fato de que as conjunturas locais tendem a se encontrar em complicada situação administrativa, em quadro de incertezas e instabilidades mesmo para os agentes que atualmente operam os serviços e políticas nesses territórios.

Há, dessa maneira, uma conjuntura preocupante a caracterizar a dimensão territorial da cidadania e da gestão pública. Refletir como essa conjuntura condiciona processos de TGs compartilha, então, a preocupação com o papel dos poderes locais na gestão territorial de políticas públicas, em perspectiva semelhante àquela encontrada em autores como Dowbor (2016) e Fischer (2002)

Como contribuição à pesquisa e ao debate sobre a temática da Transição Governamental - sobretudo em um ano de eleições atravessado pela pandemia de Covid-19-, estetrabalhotemoobjetivo central de discutir o desafio ao fortalecimento institucional das TGs, no Brasil, e, particularmente, a situação que envolve esse tema nas eleições municipais de 2020. Complementarmente, pretende-se apresentar uma proposta de roteiro setorial, de TG, desenvolvido como desdobramento da referida discussão. Nessa perspectiva, este artigo discute a experiência brasileira, relativa às TGs, destacando carências de maior institucionalização e refletindo sobre as condições agravantes decorrentes da conjuntura de calamidade

pública atual (seção 2). Em seguida, expõem-se os procedimentos metodológicos (seção 3) empregados, no desenvolvimento, e propõe-se um roteiro setorial, para as Transições de Governo Municipais (TGMs), de 2020, no tópico subsequente (seção 4); na última parte (seção 5) são tecidas as considerações finais.

2. Transições Governamentais: fundamentando o debate em algumas referências conceituais e históricas

Esta seção tem por objetivo discutir o desafio ao fortalecimento institucional, das TGs, no Brasil, mobilizando algumas referências conceituais e históricas que fundamentam a abordagem específica aqui explorada.

## 2.1. TGS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRACIA BRASILEIRA

Transição entre governos é desses temas, em administração pública, que oportunizam evidenciar a inseparabilidade - entre elementos ditos técnico-gerenciais e aqueles ditos políticos -, num campo, em que persistem, frequentemente, leituras que compreendem política e administração como aspectos segmentados.

Uma vez que Transições Governamentais decorrem das próprias condições estabelecidas pelos regimes democráticos, especialmente, pela institucionalidade dos ciclos eleitorais e alternância potencial entre equipes de governo, na gestão da coisa pública, é explícita sua vinculação aos processos políticos. Simultaneamente, sublinhando-se a relação direta com as atividades gerenciais, em termos mais restritos, é comum ressaltar-se as TGs como processos fundamentais para um provimento adequado dos serviços

públicos, numa sociedade, bem como para uma apropriada continuidade das políticas e dos serviços públicos. Debates clássicos, como sobre a relação entre eficiência e democracia (LOUREIRO & ABRUCIO, 2012; BENTO, 2003; SECCHI, 2009), encontram, conseqüentemente, espaço favorável na análise de temáticas como essas.

Os processos de TGs, de fato, mais do que campos de atividades em que política e gerenciamento estão imbricados, são reveladores de como a Administração Pública, em si, compreende um relacionamento complexo e inevitável entre aquilo que Paula (2005) chama de dimensões econômico-financeiras, institucional-administrativas e sociopolíticas.

A complexidade em questão ganha contornos peculiares, na realidade brasileira, se levarmos em conta a diversidade de contextos que caracterizam a gestão pública nacional. Distante da ideia de estágios sucessivos, que marcariam a passagem de um Estado patrimonialista para uma administração burocrática, e para a posterior emergência de uma configuração gerencialista (BRESSER-PEREIRA & SPINK, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2009), há um verdadeiro mosaico de conjunturais locais e setoriais, em que se misturam formas administrativas variadas, coexistentes e que interagem entre si. Em vez de rupturas e emergência de novos padrões em substituição a padrões antigos, Diniz (2007) prefere falar da hibridez de práticas e princípios que caracterizam o Estado brasileiro. É nesse mosaico, então, que estão postos os desafios por TGs mais efetivas. Na evolução recente da administração pública brasileira, cada ano eleitoral - para as chefias dos poderes executivos federal, estaduais ou municipais - deflagra uma nova oportunidade

para que se aperfeiçoem os mecanismos de passagem de gestão, existentes, ou para que, contrariamente, seja reforçada a tradição histórica de descontinuidade nestas passagens.

É notória a incipiência de práticas sistemáticas e oficiais de TG, no país, visto que o tema apenas ganhou relevância, na agenda pública, após a experiência vivenciada entre os mandatos presidenciais de 1999-2002 e de 2003-2006, na mudança do executivo federal (PEREIRA et al., 2018). Desde então, há experiências estaduais e municipais que têm chamado a atenção, pelo desenvolvimento de processos oficiais, de TGs, indicando haver certo aprendizado social, em curso, embora não se trate de algo generalizado pelo território nacional e por força do protagonismo de órgãos de controle como os Tribunais de Contas Estaduais (PEREIRA, 2018).

Em notícias e relatórios sobre essas experiências, produzidas pela mídia ou pelos próprios tribunais, é possível destacar que, parte significativa das tarefas contempladas, nas TGs, centra-se no mapeamento das atividades em desenvolvimento nos setores administrativos, bem como no reconhecimento do desenho organizacional destes e na identificação do nível de essencialidade dos serviços neles desenvolvidos. Compreende-se essa essencialidade, comumente, a partir dos potenciais prejuízos coletivos que seriam ocasionados, pela interrupção ou comprometimento das operações em andamento.

A julgar, também, pelas notícias sobre diversas experiências, uma preocupação acentuada, em relação às TGs, diz respeito ao empenho para evitar-se comportamentos desastrosos, por parte de gestores, em final de mandato. Como exemplo, o relaxamento ou



abandono de compromissos administrativos e/ou dos esforços – implícitos ou não - para que as equipes ingressantes tenham reduzido acesso às informações necessárias ao gerenciamento. Semelhantemente, TGs também compreendem preocupações com possíveis condutas inapropriadas, por parte dos gestores, em início de mandato, como nas situações em que a ausência da TG institucionalizada poderá ser pretexto para justificar as consequências de más práticas gerenciais, ou inações, tomando como álibi a insuficiência de informações disponibilizadas.

Em certa medida, muitas experiências de TGs, também, concentram esforços na identificação das situações financeiras, orçamentárias e fiscais, da Administração Pública, pautando-se pelos elementos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isso, muito provavelmente, vincula-se ao protagonismo de órgãos de controle, em diversas iniciativas, e, até certo ponto, à preponderância da justificada preocupação quanto aos impactos, das práticas administrativas, sobre o erário. É um ponto que tem, cabe dizer, forte relação com os graves problemas de estrangulamento das contas públicas nacionais, que marcaram a vida republicana recente do país e levaram a uma primazia das orientações relacionadas à temática do ajuste fiscal (REZENDE, 2009; DINIZ, 2007; PAES DE PAULA, 2005).

TGs precisam, em face dessas limitações, incorporar maior abrangência e níveis mais amplos de institucionalização. Essa necessidade não pode ser desconsiderada quando da reflexão sobre a necessidade de superação daquilo que Diniz (2007) chama de três modalidades de déficit, acumuladas durante o processo de constituição dos estados latino-americanos. A autora se refere

aos déficits de inclusão social, aos déficits de capacidade de implementação de iniciativas estatais e aos déficits de accountability, este último evidenciando as carências nos mecanismos de responsabilização pública dos gestores perante a sociedade. Na realidade brasileira, em especial, é quase automático que se possa associar esse última deficiência aos fundamentos personalistas herdados na formação da vida social brasileira, nos termos da clássica interpretação de Holanda (1995), para quem a constituição de nossa sociedade revelava alguma inadaptação a um regime legitimamente democrático, nos termos liberais, dada a costumeira “primazia das conveniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva” (HOLANDA, 1995, p. 182).

Ademais, particularmente, os déficits de accountability, em democracias como a brasileira, seriam típicos das denominadas democracias delegativas (O'DONNELL, 1991), nas quais o caráter de delegação dos mandatos eleitorais teria ascendência sobre seu caráter representativo. Essa predominância, conforme o autor, implicaria uma disseminada compreensão, segundo a qual quem ganha uma eleição se encontra autorizado a governar conforme achar conveniente, de modo que a obrigatoriedade de prestar contas não passaria, neste caso, de um impedimento desnecessário ao pleno exercício da autoridade então delegada. Esse seria um componente central em democratismos como o brasileiro, notadamente, desfavorável à institucionalidade dos processos de TGs, apesar de essa problemática específica não ser mencionada pelo autor. A partir desse “mito da delegação legítima” (O'DONNELL, 1991, p. 31), podemos compreender que governantes, em final de mandato, sobretudo, - mas também aqueles prestes a ingressarem

no exercício de seus cargos -, teriam reduzida motivação para o exercício dessa forma de accountability, em seus cálculos políticos.

Essas considerações, a nosso ver, permitem conceber o caráter estratégico para o Brasil, no atual momento, de favorecer a continuidade da experiência recente, de institucionalização da TG, na agenda pública, pauta ainda bastante frágil. Há, por conseguinte, nesse ano de 2020, ano eleitoral nos 5.568 municípios que constituem a Federação, um desafio ímpar, no caminho desses esforços, agravado pelo estado de calamidade pública que caracteriza a nação. Esta conjuntura pode favorecer que os processos de transição não ocorram, em função do calendário eleitoral apertado e do momento agravado pelas regras sanitárias de distanciamento social.

## **2.2. TRANSIÇÕES GOVERNAMENTAIS NO BRASIL: O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA AGRAVANDO AS CONDIÇÕES HISTÓRICAS**

O desafio de consolidar formas institucionalizadas de Transições Governamentais, no Brasil, pode, razoavelmente, ser concebido no quadro geral das dificuldades para a ampliação da densidade institucional na vida democrática nacional. Isto é, podemos admitir que o país cumpre os requisitos clássicos que nos permitem qualificar seu atual regime político como uma democracia: governantes eleitos; eleições livres; liberdade de expressão; diversidade de fontes de informação; direito de formar associações e partidos; e cidadania abrangente a qualquer adulto que resida permanentemente no país. Tomando-se o conceito de democracia poliárquica, a partir dos critérios de Dahl (2009), contudo,

o regime apresenta importantes restrições e dificuldades para ir além desse escopo institucional sintetizado.

A fragilidade da experiência nacional, com TGs, nessa perspectiva, aparece como mais um sintoma de uma reduzida densidade institucional. Isso porque o estabelecimento de instituições básicas, como a escolha eleitoral dos governantes e a garantia de eleições livres, não foram acompanhadas, proporcionalmente, pelo fortalecimento de outras importantes instituições, como a obrigatoriedade na prestação de contas, por parte desses governantes, enquanto padrões regularizados de interação na vida política. Não significa dizer que as últimas décadas não tenham assistido a vigorosos esforços de implantação de mecanismos de accountability (SACRAMENTO & PINHO, 2018; PINHO & SACRAMENTO, 2009; BENTO, 2003), mas trata-se de reconhecer o quanto os esforços dessa natureza ainda carecem de consolidação no cenário nacional.

Ao lado dos entraves para o estabelecimento de um maior escopo padronizador de suporte à democracia, a permanência de padrões de interação contrários ao ideal democrático completa o problema. Para O'Donnell (1991) isso pode ser evidenciado pela persistência de instituições fortemente atuantes, embora não formalizadas, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção. Apesar das conquistas que o Brasil tem realizado, ampliando o seu repertório de mecanismos de fortalecimento do regime democrático, cabe destacar o caráter frágil dos avanços, na medida em que esses estão sempre sob a ameaça de retrocessos. Há, ainda, elevado espaço de atuação dos personalismos existentes, que resistem e sobrevivem, mantendo suas raízes



robustas, nas relações de poder, na estrutura social e nos valores políticos e ideológicos, da sociedade brasileira, afetando o desempenho da Administração Pública, facilitando os desvios e a corrupção sendo, assim, uma ameaça real à governança e à democracia do país (PEREIRA, 2018, p. 70).

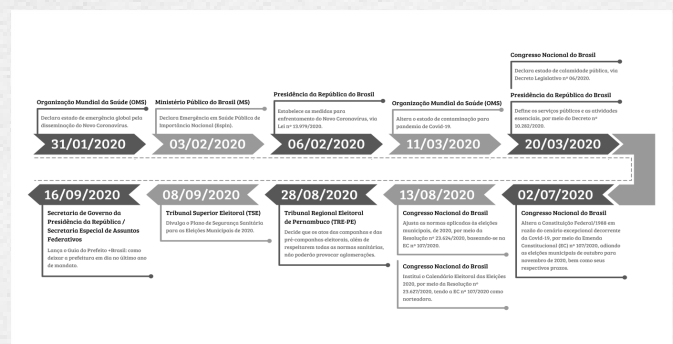
As elaborações de autores como Dahl, O'Donnell e Holanda, que temos explorado, foram construídas para compreendermos questões nacionais, cabe sublinhar. Dahl (2009, p. 99), especialmente, fala em instituições políticas necessárias à “democracia em grande escala”. A despeito disso, as reflexões tecidas no diálogo com suas considerações contribuem para nossa compreensão quanto ao desafio democrático em unidades menores de governo, como os municípios, loci da temática das Transições de Governamentais abordadas neste texto. A pertinência das considerações em questão é especialmente favorecida em uma nação organizada de modo federativo, como o Brasil, e que coloca a gestão dos municípios com maior proximidade dos seus públicos, notadamente, em razão do caráter descentralizado da execução de políticas públicas nessa federação (ARRETCHE, 2007; 2013; REZENDE, 2013).

O escopo institucional restrito, em uma democracia delegativa, excessivamente centrado no instituto da delegação em detrimento do pressuposto da representação, conformando uma aguda escassez de instituições democráticas (O'DONNELL, 1991), fica bastante assinalado quando observamos as perspectivas de realização de TGs em anos de eleições municipais no Brasil. Repetimos que os processos eleitorais ocorreram, neste ano de 2020, nos 5.568 municípios nacionais, porém, não será

extremamente arriscado supormos, desde já, que uma ínfima fração desse número vivenciará atividades sistematizadas e/ou oficiais, de Transições Governamental. Posto isso, e dado que, para a vida dos cidadãos e das cidadãs brasileiras é relevante, quando não crucial, uma abrangente gama de serviços e políticas públicas operadas, localmente, tem-se que a ausência dos processos de TGs adequados pode constituir grande entrave à ampliação da cidadania, no país, e mesmo agravar os déficits de inclusão social, historicamente, acumulados.

Os fatores históricos, de longo prazo, envolvidos na configuração da vida política brasileira, encontram-se, esse ano, incrementados pelas dificuldades decorrentes do cenário de crise que emergiu com a Covid-19. Na Figura 1, apresentamos alguns elementos que tiveram e/ou terão impactos nas atividades planejadas, para 2020, dentre estes, o retardo das eleições municipais.

**Figura 1:** Linha do tempo: a Pandemia do Novo Coronavírus, as ações visando sua contenção e as alterações das eleições de 2020 no Brasil



Fonte: Elaboração própria (2020).

Dada a elevada descentralização constitucional da política de saúde pública brasileira, com forte municipalização do Sistema Único de Saúde – SUS (CÔRTEZ, 2009; ARRETCHE & MARQUES, 2007),

cabe aos poderes executivos municipais a formulação e execução de suas políticas de saúde, bem como a corresponsabilidade na aplicação de políticas nacionais e estaduais. Na primeira semana de setembro/2020, de todos os municípios brasileiros, 99,1% apresentavam registros de casos positivos da infecção por Covid-19 em seu território e 72,7% registravam óbitos decorrentes da doença (MS, 2020). Em tal configuração, pondera-se que os poderes executivos municipais, certamente, em condições diversas, quanto aos números de infectados e mortos, pela Covid-19, encontram-se em situação sensível nessa conjuntura de calamidade pública. Há pressões significativas sobre os processos administrativos, destacando-se as demandas que se avolumam, na área da saúde, em configuração que provoca problemas em várias outras áreas, como Educação, Assistência Social, Transporte e Segurança, citando algumas.

Esse espraiamento de pressões, em diversos setores da Administração Pública, está relacionado às medidas de enfrentamento à pandemia, nas quais têm lugar central os mecanismos de isolamento e distanciamento sociais, dada a inexistência de vacina ou mesmo de medicamentos com eficácia comprovada contra o agente infeccioso. Essas medidas, dessa maneira, não podem coexistir com o funcionamento convencional de serviços diversos, do atendimento escolar ao transporte de passageiros, incluindo estabelecimentos comerciais, fábricas e a prestação de serviços. Em virtude disso, a pandemia também carrega em seu lastro o amplo agravamento da crise econômica, em que já se encontrava o país, há alguns anos, refletindo-se no crescimento significativo nas já elevadas estatísticas de desemprego, na

insuficiência de renda em grupos vulneráveis e na demanda por benefícios assistenciais, dentre os quais, aqueles que advêm de Programas destinados à pasta da Educação.

### **2.3 PRESSÕES ADMINISTRATIVAS EM UM CENÁRIO DE INCERTEZAS E URGÊNCIAS**

As consequências dessa crise, para as condições em que operam as políticas públicas, nos municípios brasileiros, tornam-se ainda mais preocupantes se consideramos que o país se encontra, desde a escolha presidencial, em 2018, imerso em uma agenda reformista na qual ganha ênfase o propósito de ajuste das contas públicas via redução do financiamento estatal dessas políticas. Esse enxugamento orçamentário, iniciado no governo anterior, mediante a limitação aos gastos públicos (EM nº 95/2016), ganhou ares mais intensos, a partir do ano de 2019, atrelando discursivamente os intuítos reformistas às ideias de redução do tamanho do Estado brasileiro. Embora as medidas de enfrentamento ao problema de saúde pública tenham exigido o relaxamento nas metas fiscais, no exercício financeiro de 2020, pelos efeitos legais do Decreto que instituiu o estado de calamidade, a pauta de austeridade orçamentária não parece ter desaparecido da plataforma presidencial (NOBRE, 2020; CARVALHO, 2020). Em outras palavras, tem-se um cenário de possível aumento da retração do Estado, no atendimento às necessidades coletivas, em um momento de crescimento acelerado destas, em face da crise socioeconômica em que a nação se encontrava e que tem sido substancialmente agravada em função da pandemia.

Não bastassem os estresses atuais e potenciais desse quadro de incertezas, no cenário socioeconômico, a própria conjuntura



de enfrentamento ao problema de saúde pública tem se dado com um dramático déficit de coordenação federativa. Quanto a esse ponto, parece suficiente destacar que a gestão federal, do sistema de saúde pública brasileiro, é realizada pelo Ministério da Saúde, representativo da União, e que a administração desse órgão tem ocorrido em clima de severa instabilidade. Dentre outros aspectos, dessa fragilidade, ressaltam-se as ondas de mudanças, pós março/2020, no quadro de técnicos do Órgão, o que inclui vários profissionais de saúde; muitos titulares de suas secretarias internas; a troca do próprio ministro, em meio à escalada da disseminação da doença pelas várias regiões do país; a posterior exoneração de seu sucessor, após poucas semanas de exercício e a efetivação de um ministro após 4 meses conduzindo o Órgão interinamente.

O cenário de crise em que nos encontramos, desse modo, não deixa igualmente de representar, para os executivos municipais, um distanciamento cada vez maior das possibilidades (nunca abundantes) de tomadas de decisão de forma incremental, gradualista, tecendo iniciativas de modo cooperativo com outras instâncias de poder e com a sociedade civil. Pelo contrário, certo “frenesi decisional” (O’DONNELL, 1991, p. 38) pode ser percebido em momentos como o atual, nas realidades locais, conquanto identifiquemos um cenário desfavorável, caracterizado por forte senso de urgência, que precisa ser enfrentado por administrações muitas vezes fragilizadas em suas capacidades internas, com horizontes temporais bastante curtos. Não é desarrazoado pensar, por conseguinte, que esse quadro de coisas favorece a ideia de que governantes devem exercer livremente a autoridade

que lhes foi eleitoralmente delegada, o que implica uma compreensão restritiva quanto à necessidade de ampliação institucionalizada na obrigatoriedade de prestação de contas no final do mandato.

Em um clima singular de transformações, exigindo iniciativas administrativas diversas - a exemplo das mudanças em procedimentos gerenciais e operacionais em escolas públicas, que repercutem em toda a rede organizacional, nas quais se inserem - somam-se as incertezas resultantes da conjuntura extralocal mais ampla. Inclusive, ante a sobrecarga pronunciada com a migração de alunos, da rede privada para a pública, decorrente da queda na renda das famílias. Certamente, isso interfere desfavoravelmente nas condições para a execução de TGs efetivas, dado que estas teriam que, neste momento, suprir mais que a demanda convencional por informações que subsidiem as equipes entrantes nos governos.

Num estado de calamidade pública, como este que atravessamos, as TGs são imprescindíveis para municiar uma necessidade aprofundada de elementos, quando até mesmo as equipes atuais podem se encontrar em delicadas situações quanto à carência deste suporte. Isto é, o cenário é de instabilidades e incertezas, mesmo para os quadros profissionais das administrações em vias de encerramento, e, dessa maneira, as TGs lidarão com maiores desafios para cumprir o propósito de evitar discontinuidades.

Reforça-se que as dificuldades para realização das TGs serão acompanhadas de outro fator restritivo, que muito importa ao planejamento desses processos: o encurtamento do período existente entre o conhecimento dos resultados eleitorais oficiais e o início dos próximos governos

municipais. Após décadas, em que as eleições, atendendo à Constituição Federal, são realizadas no primeiro domingo do mês de outubro (primeiro turno), dos anos eleitorais, o estado de calamidade exigiu, em 2020, considerável postergação dessa data. O TSE elaborou calendário eleitoral, para novembro, estabelecendo o primeiro turno no dia 15 e o segundo, no dia 29 (TSE, 2020).

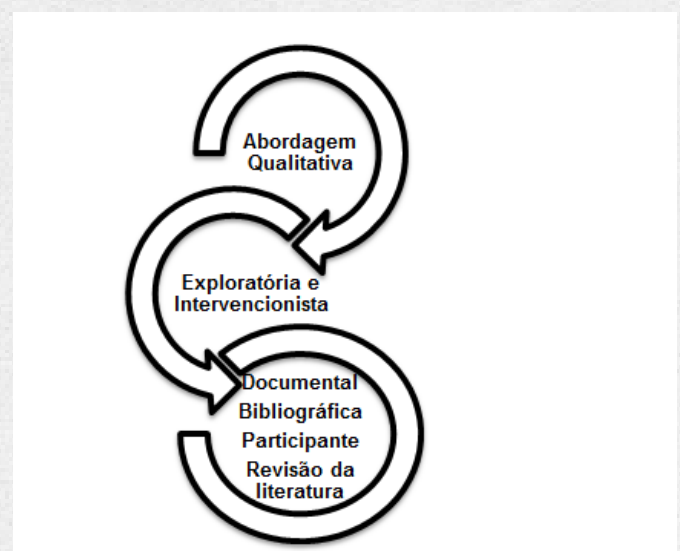
Significa dizer que algumas transições disporão, no máximo, de um mês para serem realizadas, considerando-se que os atuais mandatos encerrar-se-ão em 31 de dezembro de 2020. Portanto, o momento pandêmico em que muito se propaga a necessidade de reinvenções de modos de atuação e de realização de processos, revela, ainda, que há que se pensar em soluções tecnológicas para mitigar os efeitos desse encurtamento do tempo. Se as convenções partidárias ocorreram utilizando-se plataformas de tecnologia, on-line, pondera-se que os processos de TG, também, podem/devem dispor de mecanismos de comunicação e encontros a distância, bem como obter informações institucionais desta ordem.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Uma pesquisa deve ser reduzida às suas ideias fundamentais, possibilitando seu conhecimento, pelos pesquisadores, para desenvolverem um plano de estudo, simultaneamente, abrangente e criterioso, buscando/ou confirmando esse conhecimento (CRESWELL, 2010, p. 16). Assim, esta pesquisa se caracteriza, inicialmente, como exploratória, considerando-se a pouca oferta de publicações, sobre a temática, denotando-se como fenômeno novo a ser explorado (GANGA, 2012). Também, serviram como procedimentos metodológicos a pesquisa

bibliográfica e a análise documental. Michael (2009) chama atenção para esse procedimento, especialmente, quando são utilizados documentos oficiais. Por sua vez, a pesquisa-ação é considerada por Vergara (2016) uma vertente da pesquisa participante, uma vez que “supõe intervenção participativa da realidade social. [...] sendo quanto aos fins, intervencionista”. Conforme vê-se na Figura 2:

**Figura 2:** Classificação da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2020).

Complementando, sua construção se deu pelo conhecimento dos autores, sob os prismas teórico e prático, conforme Figura 3:

**Figura 3:** Passo a passo

Prisma teórico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisas sistemáticas sobre a temática.</li> <li>• Discussões entre autore(r)s e pesquisadore(r)s a respeito da temática.</li> </ul>
Prisma prático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experiência na coordenação de Processo de TG e como integrantes de comissões de TG.</li> <li>• Palestras e oficinas sobre a temática.</li> </ul>
Prisma teórico-prático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudo de caso de uma TG municipal realizada em 2016.</li> <li>• Elaboração de instrumentos de pesquisas e roteiros de execução de TG.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria (2020).



A elaboração do roteiro disponibilizado, neste texto, resulta desses esforços, sobretudo, em função de um dos autores haver realizado atividade centrada na pasta de Educação, para atender demanda específica, discutindo-a, em oficinas, com gestores da área. Nele, contemplamos reflexos da pandemia do Novo Coronavírus, propondo modos de superá-los, mediante sua aplicação.

#### 4. TGS NA ATUAL CONJUNTURA: REFLETINDO E OUSANDO SUGERIR UM ROTEIRO DE EXECUÇÃO

Da conjuntura que marca o ano de 2020, como temos discutido – e que, muito provavelmente, apresenta elementos que se prolongarão para além desse ano específico -, decorrem vários aspectos com implicações sobre as perspectivas de realização de TGMs. Dentre eles, destacamos os elementos listados na Figura 4, abaixo:

**Figura 4:** Ano eleitoral de 2020 - aspectos destacados em relação às TGMs



Fonte: Elaboração própria (2020).

Onde devam ocorrer, TGs, face a esse cenário, os processos a serem desenhados precisam considerar, sobretudo, que elas se darão entre equipes que há muitos meses lidam com urgências, incertezas e rápidas mudanças em seus campos de atuação, De outro lado, com equipes ingressantes que

deverão atuar em cenário mais ou menos semelhante, dependentes de um conjunto de dados e informações mais custosos para identificar, produzir, verificar lacunas e sistematizar (resultado da complexidade do ambiente somada à escassez do tempo disponível), além de compatibilizá-los aos Planos de Governo elaborados para atender às demandas municipais.

Em 2020, na pasta da Educação Municipal, por exemplo, houve alterações impactantes – e ainda imensuráveis – no calendário escolar, com a suspensão das aulas presenciais e, posteriormente, com a substituição destas pelas on-line; estabelecimento da não obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar. Além disso, modificações em prazos para prestação de contas e resultados em Programas e ações como o Censo Escolar; ajustes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), inclusive, sendo inserido na Constituição Federal; novas regras para o Plano de Ações Articuladas (PAR); necessidade de adesão de Programas como o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), Educação em Prática e o Tempo de aprender, do Governo Federal.

Evidentemente, as situações apresentarão variantes, a depender do tipo de TG: a) mudança de grupos ou partidos políticos e de equipes gerenciais; b) manutenção do grupo e/ou do partido com alterações nas equipes gerenciais; c) sem alterações no quadro político ou técnico. Também, o nível de estabilidade dos quadros de profissionais, no serviço público, nos municípios, poderá representar uma variável crítica, visto que neles, onde o concurso público não é o

instituto predominante no provimento de pessoal, tende a haver dificuldades no fluxo de informações e conhecimentos entre as gestões. Nesses casos, percebe-se que, quase sempre, muito do conhecimento institucional e do elo com Administração Pública (AP) se perdem a cada passagem de gestão. Dessa forma, a precariedade do vínculo funcional – nas situações em que a maioria dos servidores é recrutada via contratos temporários – potencializa a fragilidade das ações administrativas, especialmente, durante as transições governamentais. O “êxodo” provocado pela exoneração de gestores e das equipes técnicas, em decorrência de aspectos precários, que permeiam a AP, promove a perda de ativos relevantes ao início da gestão e a continuidade da prestação de serviços à comunidade (PEREIRA, 2018, p. 102).

As TGs enfrentarão aspectos bastante adversos, em um momento em que efetivamente adquire uma importância estratégica para a continuidade e fortalecimento das iniciativas e políticas públicas que assistem à população. Eventuais descontinuidades ou percalços destas intensificariam a ascensão do déficit de inclusão social que o país tem presenciado, notadamente, este ano. Por tais razões, compreende-se que a situação demanda esforços em ao menos duas frentes. Uma é referente aos mecanismos de estímulo à realização de TGs municipais, procurando estabelecer incentivos normativos e/ou recomendações para que os agentes locais e regionais se envolvam, empenhando-se nesses processos. Por isso, é fundamental ratificar a atuação das associações municipalistas, dos conselhos vinculados à Educação, de entidades públicas como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Ministério Público, os Tribunais de Contas,

estimulando a participação dos cidadãos e fiscalizando a efetividade das TGs. Uma segunda frente de atuação dar-se-ia com a produção de orientações de caráter mais técnico e operacional, visando favorecer metodologicamente o trabalho das equipes diretamente dedicadas às TGs, em suas localidades, a partir da discussão e produção de roteiros de atuação que facilitem a identificação e a realização das atividades/ tarefas.

É com essa segunda frente de esforços, em prol da realização de TGs efetivas, nos municípios brasileiros, neste surpreendente ano de 2020, que pretendemos contribuir, expondo, na subseção seguinte, os pontos principais de um roteiro de transição, que poderá ser aplicado em outra pasta de trabalho, contudo, pela afinidade e relevância, foi desenvolvido para uma área específica da gestão pública municipal, qual seja, a de Educação. Esse itinerário, que certamente não se pretende definitivo nem compulsório, foi desenvolvido ao longo dos estudos e discussões dos autores, sobre os processos de TGs, em termos gerais, e contou com o recurso fundamental do diálogo com gestores e profissionais da Educação, em termos específicos. O diálogo foi possibilitado pela participação, nos últimos meses, de integrante, do nosso grupo, em oficinas municipais, dedicadas à temática, o que oportunizou o debate de informações e o levantamento de perspectivas sobre o campo, com aqueles gestores e profissionais, retroalimentando discussões entre os autores.

#### **4.1. A ÁREA DE EDUCAÇÃO PÚBLICA E AS NECESSIDADES DE UMA TG SETORIAL**

Perspectivamos que a maturidade política será elemento constitutivo de cada



ocupante de cargo público, elevando a execução dos processos de TG a atividades inerentes ao desempenho das funções e imprescindível ao término do mandato. Tomando como foco a área da Educação, especificamente, das Secretarias Municipais, sabe-se que estas, em função dos Programas instituídos pelas três esferas governamentais, devem ser viabilizadoras de diversas ações, sendo reponsável pela educação básica e pelo ensino fundamental. Assim, contam com fontes como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). Incluindo-se, evidentemente, o fomento às atividades do magistério e dos seus profissionais, contemplado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Conseqüentemente, torna-se área concentradora de percentual importante de recursos fundamentais à execução de uma das políticas sociais mais relevantes do país. Disso, presume-se a necessidade de que Secretários de Educação e Diretores de Unidades Escolares possuam conhecimento multidisciplinar de Políticas Públicas, de Gestão Pública, de Gestão Orçamentária e Financeira, de Contabilidade Pública e de instrumentos estratégicos como o Plano Nacional de Educação (PNE), do Plano Estadual de Educação (PEE) e, especialmente, do Plano Municipal de Educação (PME), que deve guardar sintonia com o Plano de Governo Municipal elaborado ou ajustado durante a campanha à prefeitura. Em decorrência, as TGs precisam viabilizar a produção, sistematização e compartilhamento de um grande número de informações e muitos saberes, representando o processo contínuo que permeia a Educação

e o seu caráter prioritário, configurando-se como política de Estado.

Ademais, para além das questões específicas, da área, há outras relacionadas ao ofício mais amplo da gestão e dos serviços públicos ofertados. Nesse sentido, os atores devem, adicionalmente, para a lida cotidiana, com as informações, conhecer legislações diversas, dentre elas: a Lei de Licitações e Contratos; a LRF; a Lei de Acesso à Informação (LAI); o Código de Ética do Servidor Público; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É necessário, ainda, acompanhar os atos - do Ministério da Educação, numa visão macro, e da Secretaria Estadual de Educação, mais especificamente - que tenham repercussão imediata sobre questões locais.

Essa transversalidade, da área de Educação, também, exigirá que o gestor compreenda a imprescindibilidade da articulação Estado-Sociedade para realização de trabalho compartilhado. Por meio de consórcios ou de incentivos à participação social, mediante integração de Conselhos, Câmaras e Fóruns nas discussões e deliberações acerca das demandas da comunidade, podendo, tal articulação representar importante instrumento de cogestão.

Reflexões de variadas origens, deverão emergir, no final de uma gestão, precipuamente, sob condições desconhecidas como as trazidas pela pandemia que atrevassou o ano de 2020, tais como:

No tempo destinado às TGs será possível que as Secretarias de Educação, e seus novos gestores, apropriem-se de todos os conhecimentos e informações essenciais ao início da próxima gestão?

Que alterações a pandemia de 2020 provocou no planejamento escolar da Secretaria de Educação e unidades escolares?

Foi possível mensurar os seus desdobramentos?

O ano letivo foi suspenso ou perdido sob o prisma da formação discente?

E as adequações do quadro técnico pela inclusão em grupos de risco?

Que medidas emergenciais ficarão pendentes para o primeiro trimestre de 2021?

Qual a participação do novo gestor no calendário e nas matrículas, bem como no calendário da merenda, nas rotas do transporte escolar, etc.?

Qual a situação das prestações de contas dos mais diversos Programas aos quais a Prefeitura/Secretaria estão vinculadas?

Ter-se-á o conhecimento, por exemplo, sobre adesão aos Programas lançados em 2020 que serão implementados pela gestão vindoura?

Conjecturamos que o panorama não deixa margens para arriscarmos prognósticos ou respostas simples às questões anteriores. Sobretudo em 2020, e nos primeiros meses de 2021, as TGs exigirão, dos gestores, e suas equipes, atitudes proativas para “arrumar a casa”, demonstrando respeito pelo município e, singularmente, na pasta da Educação, comprometimento com a formação dos seus cidadãos. As TGs, assim, constituem um esforço para que os atos administrativos estejam impregnados do zelo com a coisa pública e vislumbrem atingimento do bem coletivo, objetivando a entrega/obtenção das informações essenciais para o funcionamento destas a partir do dia 02 de janeiro de 2021.

4.2. Proposições para auxiliar na

“arrumação da casa”: um roteiro para Condução de Processos de TG com ênfase nas Secretarias de Educação.

Num cenário de mudanças abruptas, como este que vivenciamos e que exigem velocidade para apresentarmos soluções e ajustes aos novos desenhos para a Educação, algumas informações, necessárias, à nova gestão, podem, sequer, ser do conhecimento das equipes atuais. Esse fato, por si, reforça a necessidade de dinamismo para buscarmos meios de diversificar as fontes de informações.

Conquanto existam movimentos estimulando a elaboração de dossiê de continuidade de gestão, nos pequenos centros, especialmente, há lacunas consideráveis quanto à sistematização desses registros, em diversas Secretarias, bem como persistem narrativas de dificuldades para iniciar a gestão pela ausência destes. Desse modo, especialmente, nas TGs de 2020, é essencial que as Secretarias de Educação assumam papel protagonista, estimulando suas escolas a se organizarem para disponibilizar os registros imprescindíveis à continuidade administrativa. Deve-se, portanto, prospectar instrumentos que sumpriram impactos da pandemia – sejam administrativos, pedagógicos, orçamentários, sociais, tecnológicos –, mediante discussões e construções coletivas, evidenciando-se a transversalidade destas Secretarias, com outras Secretarias, e com outros órgãos, internos e externos, para a execução de ações, planos e programas oriundos delas próprias e dos poderes executivos municipais, estaduais e federal.

Na Figura 5, sugerem-se ações/atitudes que deverão ser adotadas, por cada responsável, bem como o período para realização. Estes procedimentos deverão



ser eminentemente técnicos, exigindo que as gestões, saintes ou entrantes, respectivamente, facilitem o acesso às informações e detenham-se a analisá-las sob esse prisma. No contexto da pandemia do Novo Coronavírus, registrar-se a necessidade de identificar soluções tecnológicas para realizar encontros virtuais e para facilitar a troca de mensagens e de arquivos. Essas atividades podem ocorrer por meio de aplicativos de comunicação instantânea ou e-mails, drives para compartilhamento de arquivos.

**Figura 5:** Procedimentos a serem observados, perspectivando a efetividade das TGs

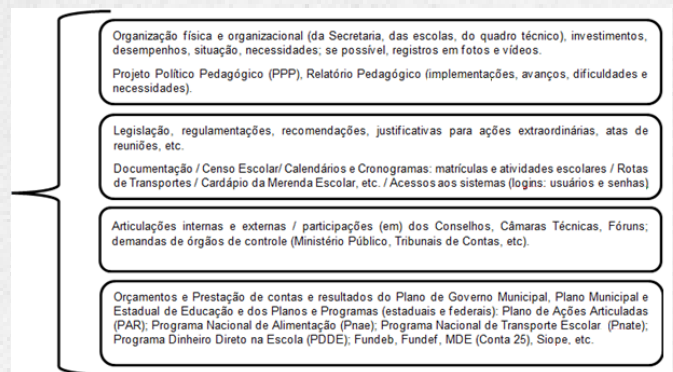
Ação / atitude	Responsável	Período
Edição de ato normativo, preferencialmente, de uma Lei de Transição Municipal que estabeleça, sob vários aspectos, como dar-se-á a TG.	Prefeito(a) em exercício	Idealmente, no início do último ano de gestão.  No primeiro dia útil, após a divulgação oficial do resultado.
Designação da Comissão de Transição, bem como o(a) coordenador(a), idealmente, contemplando a composição técnico-política e o vínculo efetivo, dos componentes, com a prefeitura.		
Disponibilização de estrutura física e de apoio técnico necessário, para a Comissão de Transição, da nova gestão, realizar as atividades pertinentes à TG.		
Designação da Comissão de Transição, da nova gestão, idealmente, contemplando a composição técnico-política, bem como o(a) coordenador(a) da Comissão.	Prefeito(a) eleito(a)	No primeiro dia útil, após a divulgação oficial do resultado.
Desenho da metodologia para compilação e disponibilização das informações, à nova gestão.	Coordenador(a) da Comissão de TG da gestão em exercício.	Idealmente, durante a elaboração do Plano de Governo.
Desenho da metodologia para recebimento e análise das informações obtidas, especialmente, daquelas que careçam de providências (ação e/ou decisão) imediatas nos 180 dias iniciais - para elaboração do Plano de Ação 180.	Coordenador(a) da Comissão de TG da nova gestão.	
Prospecção de fontes oficiais na plataforma web - sistemas e bancos de dados, dados abertos -, objetivando obter informações de forma mais célere.	Coordenador(a) da Comissão de TG da nova gestão.	Durante a elaboração do Plano de Governo.
Estímulo à cordialidade, entre as equipes e gestores, para mitigar os efeitos negativos de um possível clima institucional "preso ao palanque".	Ambas as gestões e integrantes das Comissões de TG	Durante a TG.
Esforço para que o resultado da TG seja técnico e não instrumento "político".		Com o término da TG.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Realizar uma TG pressupõe transitar entre elementos formais, materiais, comportamentais, revestindo-os da imparcialidade que as atividades exigem, especialmente, sem sucumbir às dificuldades do clima institucional, típico de final de gestão, e resistindo ao desejo panóptico de coletar tudo. As informações, portanto, deverão ser obtidas, pela equipe de TG entrante, respeitando-se suas imprescindibilidades, e

disponibilizadas, pela equipe da gestão, em exercício, com presteza e cordialidade. Assim, é recomendável que esta as sistematize de maneira clara, direta e objetiva, classificando-as de acordo com a essencialidade, inclusive, para elaboração do Plano de Ação 180, contemplando aquelas atividades a serem executadas, imprescindivelmente, nos 180 dias iniciais do governo vindouro, contribuindo para refletir a efetividade da TG e perspectivando garantir a continuidade de políticas, projetos e ações à comunidade. Na Figura 6, por sua vez, visualiza-se um conjunto macro de informações, pertinentes à Secretaria Municipal de Educação, considerando-se os percalços específicos da situação corrente, nesse caso os de 2020. Principalmente, por conta da modalidade de trabalho home office, algumas informações poderão estar dispersas, demandando logística bastante estratégica.

**Figura 6:** Conjunto macro de informações a serem disponibilizadas/obtidas pelas Comissões de TG

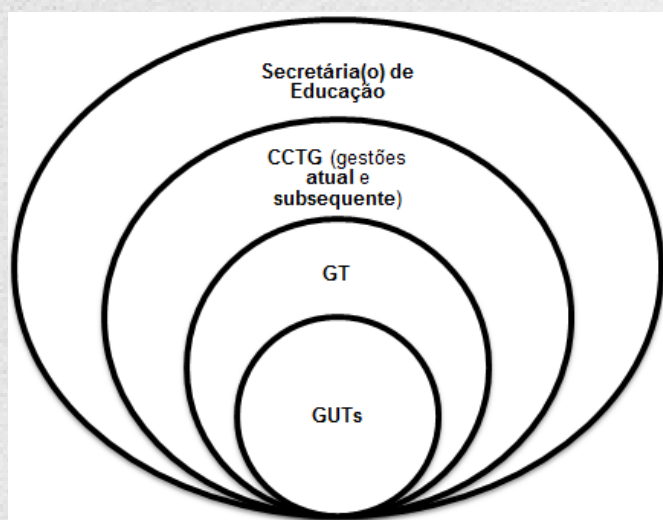


Fonte: Elaboração própria (2020).

Não seria exagero dizermos que o êxito ou fracasso, desses processos, dependem, em grande medida, da atuação dessas pessoas, do conhecimento de que dispõem sobre o setor que trabalham, advindo do tempo na instituição, e, notadamente, do comprometimento para a efetividade da transição. Portanto, ponderamos a relevância da presença do Secretária de Educação, na

Comissão de Transição Governamental (CTG) - se possível, coordenando-a -, estimulando a participação e o empenho de outros membros. É necessário assinalar que a ocupação dos cargos, da gestão futura, comumente, está indefinida durante a TG legal – da divulgação do resultado oficial à posse do novo prefeito -, podendo prejudicar o conhecimento da pasta. Idealmente, a Coordenação da Comissão de Transição (CCTG) definirá mecanismos de repasse das informações, objetivando mitigar os efeitos dessa possível lacuna na TG. Na Figura 7, apresentamos os participantes da TG, sob a perspectiva da gestão vigente, incluindo, apenas a CCTG da gestão vindoura.

**Figura 7:** Participantes diretos da TG



Fonte: Elaboração própria (2020).

#### 4.2.1. NOMINAÇÕES, COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS INTEGRANTES DA TG

Conforme a dimensão da Secretaria e o perfil do seu quadro técnico, a composição das Comissões de Transição pode variar: em algumas, será necessária a subdivisão em Grupo de Trabalho (GT) e Grupos de Unidades de Trabalhos (GUTs); em outras, apenas o GT será necessário; e, em outras, uma Comissão de TG executará

as atividades. Esse Roteiro foi sistematizado, contemplando subdivisões amplas, conforme descrição na sequência do texto.

##### 4.2.1.1 – SECRETÁRIA(O) DE EDUCAÇÃO

É recomendável que o Secretário de Educação seja grande mobilizador da TG, já que suas funções advêm de habilidades técnico-políticas. Assim, terão foco na articulação e coordenação, das equipes de trabalho, destacando-se estas atribuições:

Articular o processo de TG, reportando-se ao prefeito quando necessário.

Iniciar o seu planejamento, estabelecendo objetivos, partes interessadas - sobretudo, para receber as informações, que serão sistematizadas -, e os modos de envio destas, destacando-se a necessidade de soluções tecnológicas em razão da pandemia.

Elaborar o Termo de Referência da Transição de Governo.

Escolher a CCTG e, sendo possível, integrá-la.

Definir, com a CCTG, as composições do Grupo de Trabalho (GT) e dos Grupos de Unidades de Trabalho (GUTs).

Providenciar portarias para os integrantes do processo de TG.

Monitorar e orientar as ações da TG, discutindo e propondo soluções, para possíveis obstáculos, visando atingir os objetivos estabelecidos.

Realizar reuniões, individuais ou coletivas, com integrantes da TG.

Receber as informações sistematizadas, da CTG; promover o encerramento do processo de TG e providenciar as entregas ao prefeito e a outros interessados.



#### 4.2.1.2 – COORDENAÇÃO DA COMISSÃO DE TG (CCTG)

Sugere-se que a CCTG seja composta por duas pessoas, sendo oportuno que uma dessas seja o Secretário de Educação ou, na impossibilidade, indicadas por ela/ele, tendo conhecimento da estrutura institucional e trânsito fluído, nos diversos setores, e com ocupantes dos cargos e/ou responsáveis pelas atividades-chave. Entre suas principais funções elencamos:

Estabelecer, com o Secretário de Educação, os objetivos da TG e o destinatários das informações (partes interessadas), bem como as formas de disponibilização e envio.

Desenhar a estrutura organizacional; conceber a metodologia para realização da TG, visando coletar/sistematizar as informações setoriais; elaborar relatórios e providenciar as entregas. Ainda mais, no atravessamento desta pandemia do Novo Coronavírus:

Prever soluções tecnológicas, com o auxílio do Secretário, para dinamizar as comunicações - via aplicativos de mensagens instantâneas - e encontros por meio de plataformas virtuais.

Verificar/informar fontes on-line confiáveis para obtenção/disponibilização de informações, visando tornar a coleta mais célere e segura, tais como:

Portais da Transparência (governo federal, estados, municípios); Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC); aplicativo Clique Escola; Planos Municipais de Educação; sites do Ministério da Educação (MEC); do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs); das Prefeituras e das

Câmaras de Vereadores, etc.

Escolher, em consonância com o Secretário de Educação, integrantes para os GUTs.

Definir, com os integrantes do GT, membros dos GUTs.

Elaborar, com integrantes do GT, os Roteiros de Trabalho Setoriais e Checklist, mediante colaboração de integrantes do GUT correspondente. Exemplo: Roteiro Setorial - Pnate.

Conceber o Cronograma de Reuniões e Atividades, conforme o planejamento do Secretário de Educação, prevendo o final dos trabalhos. Devendo-se antever folgas para ajustar, se necessário, sem prejuízos à conclusão da TG.

Prospectar/organizar ferramentas estratégicas para otimizar a execução e o controle dos trabalhos do GT e GUTs.

Realizar reuniões, individuais ou coletivas, com os integrantes da TG.

Receber orientações, do Secretário de Educação, e reportar dificuldades, propondo estratégias para superá-las e alcançar os objetivos almejados.

Orientar as ações do GT e dos GUTs; discutir/propor soluções, para ultrapassar obstáculos, perspectivando o atingimento dos objetivos da TG.

Sistematizar as informações coletadas e providenciar as entregas - de acordo com o cronograma e pelos meios previstos no planejamento - o Secretário de Educação, que providenciará o envio o prefeito e a outras partes interessadas.

#### 4.2.1.3 – GRUPO DE TRABALHO (GT)

O GT executa volume importante dos trabalhos, e seus integrantes, desejavelmente, deverão ser de diferentes setores, da Secretaria, de unidades escolares e de representantes dos conselhos municipais vinculados à temática da Educação, dividindo-se por áreas (Administrativa; Pedagógica, Conselhos, etc.) ou por Programas (Pnate, Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE), Fundeb), tendo como principais funções:

Identificar, com a CCTG, integrantes para os Grupos de Unidades de Trabalho (GUTs).

Receber/discutir orientações, da CCTG, para atingir os objetivos estabelecidos.

Reportar, à CCTG, dificuldades encontradas, propondo/obtendo soluções para atingimento dos resultados estabelecidos.

Estimular, orientar e monitorar a realização das atividades dos integrantes dos GUTs, discutindo/propondo soluções para obtenção dos resultados planejados.

Definir, de acordo com as orientações da CCTG, meios de entrega das informações coletadas pelos GUTs.

Sistematizar as informações coletadas e providenciar as entregas, conforme o cronograma e os meios estabelecidos, à CCTG, que providenciará o envio ao Secretário de Educação.

#### 4.2.1.4 – GRUPOS DE UNIDADES DE TRABALHO (GUTS)

Os GUTs, por sua vez, devem ser compostos por pessoas dos setores a serem prospectados, que tenham conhecimento e disponibilidade para coletar/sistematizar as informações

desempenhadas naquela unidade de trabalho. Exemplo: GUT do Fundeb; GUT do Pnae, GUT do Conselho Municipal de Educação, etc. Dentre suas atribuições, registramos:

Receber/discutir orientações do integrante do GT, visando coletar as informações da unidade sobre a qual esteja responsável.

Reportar dificuldades encontradas e propor/obter soluções para superá-las.

Sistematizar as informações coletadas e providenciar as entregas, conforme o cronograma e os meios estabelecidos pelo GT.

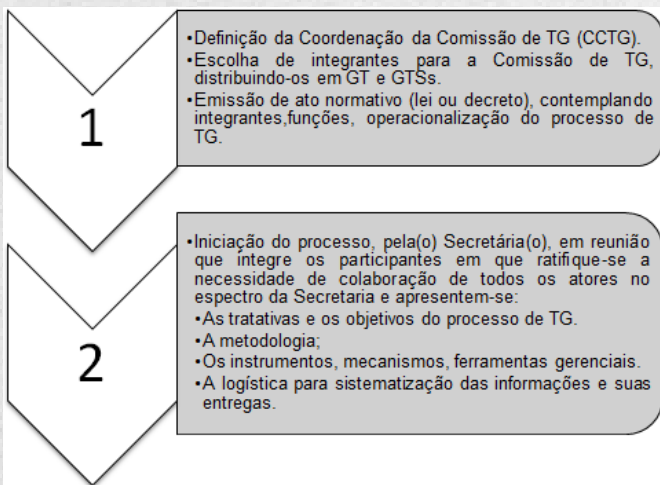
Vê-se, conforme o item 4.1.2.1, que o desempenho satisfatório de uma TG dependerá da coordenação e articulação eficientes, e da conscientização dos integrantes sobre suas atuações – funções, atividades, competências -, mediante utilização de metodologia adequada e o estímulo ao engajamento de todos para obter os resultados planejados.

#### 4.3. INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO DE TG

As comissões de transição são comumente designadas por atos normativos, da gestão em exercício, e por ato formal, da gestão entrante, respectivamente, estabelecendo-se as funções e ações de cada uma. Contudo, como visto, para além do mandamento legal, recomenda-se a definição de “rito” metodológico, mínimo que seja, desenhando-se o processo de TG, por meio de um conjunto de atividades que dividimos em Providências Iniciais, Intermediárias e Finais, propondo um roteiro adaptável, à realidade de cada TG, inclusive para outras pastas, além da de Educação. Na Figura 8, elencamos as Providências iniciais.



**Figura 8:** Providências Iniciais



Fonte: Elaboração própria (2020).

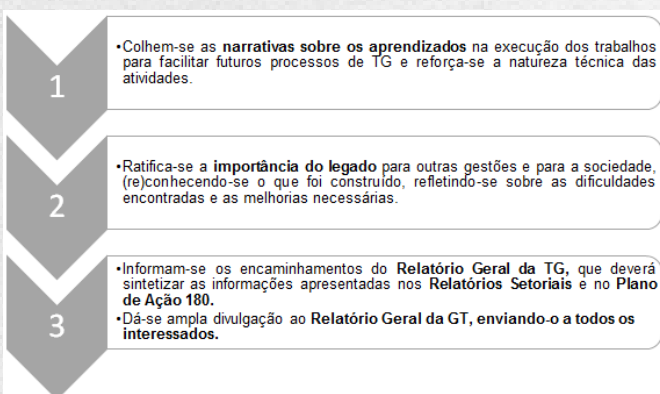
Já as Providências Intermediárias, Figura 9, configuram-se como o fazer, da TG, monitorando e ajustando o fluxo de atividades e disponibilizando-as em Relatórios Setoriais.

**Figura 9:** Providências Intermediárias

Fonte: Elaboração própria (2020).

Por sua vez, nas Providências Finais, especialmente, confrontam-se esforços empreendidos e resultados alcançados - mediante a coleta e o tratamento das informações obtidas -, dotando o processo de TG do caráter possibilitador de registro de uma gestão e de condutor dos passos das próximas, como mostramos na Figura 10:

**Figura 10:** Providências Finais



Fonte: Elaboração própria (2020).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Transições de governo, no Brasil, enquanto processos institucionalizados e metodologicamente orientados, ainda têm uma tímida participação na vida política e na Administração Pública do país. Comumente, as TGs não fazem parte de padrões regularizados de interação entre agentes públicos brasileiros e isso representa uma carência da democracia nacional, fragilizando os serviços e as políticas públicas.

Neste trabalho, visando contribuir no desafio de superação dessa carência, apresentamos e discutimos uma forma específica de compreensão, desse problema, tomando-o como algo intrinsecamente relacionado a aspectos históricos de nossa formação socioeconômica e política. Destacamos, em especial, o papel da personalidade nas relações sociais e o caráter fortemente delegativo dos mandatos eleitorais como fatores históricos que desfavorecem o fortalecimento institucional das TGs.

Ademais, procuramos argumentar sobre a conjuntura que caracteriza o ano eleitoral de 2020, entendida como quadro bastante restritivo para o avanço, nesta pauta, uma vez que àqueles aspectos históricos somam-se fatores decorrentes do atual estado de calamidade pública. Entre estes, especialmente, no plano local, sublinhamos pressões administrativas na missão de reconfigurar serviços públicos; incertezas e inconstâncias diversas; reduzido horizonte temporal, que se impõe à tomada de decisões; intensificação dos problemas locais e da demanda pelos serviços públicos; e menor interstício temporal disponível para a realização das TGs, especialmente, havendo segundo turno.

Como desdobramento da discussão realizada, e a fim de que o ano de 2020 não se configure como um momento histórico que contribua negativamente para o fortalecimento institucional das TGs, propomos a necessidade de mecanismos de estímulo à realização de transições. Isso dar-se-á mediante incentivos normativos e/ou recomendações aos agentes locais e regionais, por um lado, e esforços de caráter mais técnico e operacional, desenvolvendo materiais e metodologias de apoio ao trabalho das equipes atuantes em TGs, por outro.

Buscando apresentar uma contribuição nesse segundo conjunto de esforços, este trabalho propôs um roteiro de execução setorial de TG, construído para a área da Educação municipal. O roteiro, que pode ser flexibilizado para atender diferentes condições locais e, semelhantemente, para outras áreas setoriais, é constituído por um conjunto de recomendações relativas à instalação da Comissão de Transição e à metodologia de operacionalização de suas atividades.

Nele, especificam-se procedimentos; agrupamentos de informações a serem produzidas e exploradas; integrantes e sua distribuição em grupos; composições e atribuições das equipes de trabalho; e a instrumentalização processual da TG. Dessa maneira, perspectivamos colocar em discussão uma maneira sistematizada de operar TGs setoriais, possibilitando orientar os agentes envolvidos nessa tarefa e promover desenvolvimentos ou reformulações, dessa metodologia, a fim de obter adequações a contextos específicos. Seria extremamente oportuna a experiência, em outros trabalhos, de discutir as limitações e potencialidades existentes, nesta proposta inicial, explorar sua eventual adaptação para diferentes situações

administrativas e mesmo os pontos a serem mais bem refletidos frente às particularidades de outros setores de atuação.

Sugerimos, portanto, que esses esforços colaborariam para uma melhor qualificação das relações territoriais que envolvem os poderes locais, no país, com vistas a um exercício ampliado da democracia e a obter menores possibilidades de comprometimento dos serviços públicos.

Por fim, destacamos que não deve ser compreendido como algo meramente procedimental esse exercício de fornecer algum suporte metodológico para o trabalho de profissionais imersos em ambientes de transição entre governos. Especialmente, num ano como o de 2020, prover orientações dessa natureza, para o debate sobre TGs e suas práticas relacionadas, pode estimular o aprendizado coletivo sobre essa pauta. Portanto, esse exercício guarda potencial para contribuir com o desafio mais amplo, de superar casuísmos e inserir TGs, mais fortemente, no repertório institucional de nossa democracia.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. T. da S.; MARQUES, E. Condicionantes Locais da Descentralização das Políticas de Saúde. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, M. T. da S.; MARQUES, E. (org.). Políticas Públicas no Brasil. V.1. Rio de Janeiro: Fiocruz. p. 173-204, 2007.

ARRETCHE, M. T. da S. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? Novos estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013.

ARRETCHE, M. T. da S. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. In: E, Diniz. (org.). Globalização,



Estado e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 263-300, 2007.

BENTO, L. V. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). Reforma do Estado e

Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, Laura. Curto-circuito: O vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

CÔRTEZ, S. V. Participação e saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.

DAHL, R. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, estado e governabilidade reexaminadas. In: DINIZ, E. (Org.). Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 19-61, 2007.

DOWBOR, Ladislau. O que é poder local? Imperatriz: Ética, 2016.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (org.). Gestão Social e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

GANGA, G. M. D. Trabalho de Conclusão de Curso de (TCC) na Engenharia

de Produção: um guia prático de conteúdo e forma. São Paulo: Atlas, 2012.

HOLANDA, S. B. de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LOUREIRO, M. R., & ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 32, n. 4,(129), pp. 615-633, 2012

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Disponível em: [https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/September/23/Boletim-epidemiologico-COVID-32-final-23.09\\_18h30.pdf](https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/September/23/Boletim-epidemiologico-COVID-32-final-23.09_18h30.pdf). Acesso em: 23 set. 2020.

NOBRE, M. Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. São Paulo: Todavia, 2020.

O'DONNELL, G. A. Democracia delegativa? Novos estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

PAES DE PAULA, A. P. P. de. Por uma nova gestão pública: limites e possibilidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEREIRA, M. L. Transição de governo municipal: lançar dados não para contar com a sorte, mas preparando o futuro da gestão. Dissertação de mestrado. Disponível em <http://portais.univasf.edu.br/profiap/mirian-pereira.pdf>, 2018.

PEREIRA, M. L. et al. Transição de Governo no Brasil: um levantamento dos instrumentos normativos dos processos de alternância de poder (1988-2017). Interface, v. 15, p. 8-31, 2018.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento. *Revista do Serviço Público*, v. 69, p. 181-208, 2018.

REZENDE, F. C. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: Rezende, F. (org.) *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática Brasileira. *Sociologia*, n. 21, p. 344-365, jun., 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 43, p. 347-369, 2009.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. Confira as datas do novo calendário eleitoral. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-calendario-eleitoral-2020-plenario/rybena\\_pdf?file=http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-calendario-eleitoral-2020-plenario/at\\_download/file](http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-calendario-eleitoral-2020-plenario/rybena_pdf?file=http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-calendario-eleitoral-2020-plenario/at_download/file). Acesso em 20 set. 2020.

VERGARA, S. C. *Projetos e Relatório de Pesquisa em Administração*. 16ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.





**LINDICADORES CULTURALES DE SOBERANÍA  
ALIMENTARIA; MIRADAS Y SENTISABERES CAUCANOS.  
PROVOCACIONES PARA REPENSAR EL DESARROLLO  
EN TIEMPOS DE COVID-19**

D. Argelia Torres Rivera<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Filosofía y Ciencias Humanas y Maestra en Desarrollo Humano por la IAPE Universidad, México. Integrante del Grupo de Investigación-Acción de la Red en Gestión Territorial para el Desarrollo Rural Sustentable, Red GTD-México. Más de 20 años de experiencia en capacitación rural para la formación de extensionistas y promotores comunitarios; formulación de metodologías participativas para proyectos de desarrollo comunitario con enfoque territorial, seguridad y soberanía alimentaria.

Os dados apresentados por organismos internacionais sobre os efeitos da pandemia na questão alimentar no âmbito da Agenda 2030, requerem uma reflexão mais cuidadosa sobre a situação anterior e as causas que a originaram. Situando a crise da saúde e da alimentação no contexto do capitalismo contemporâneo e do sistema neoliberal, desde a compreensão de uma crise civilizacional e do pensamento crítico latino-americano ao desenvolvimento da modernidade, analisam-se os entendimentos que deram origem às soluções propostas para sustentar os indicadores de soberania alimentar que se apresentam como uma contribuição do imaginário e da prática de uma rede de apostas de Cauca, Colômbia para a construção de modelos civilizacionais alternativos a partir de um paradigma que supera o fracasso original do pensamento ocidental: a separação cultural -natureza.

**Palavras-chave:** Crise civilizacional, pós-desenvolvimento, sustentabilidade, autonomia, ODS.

The data presented by international organizations on the effects of the pandemic on the food issue within the framework of the 2030 Agenda, require a more careful reflection on the previous situation and the causes that originated it. Placing the health and food crisis in the context of contemporary capitalism and the neoliberal system, from the understanding of a civilizational crisis and from Latin American critical thinking to the development of modernity, the understandings that gave rise to the proposed solutions are analyzed to sustain the indicators of food sovereignty that are presented as a contribution of the imaginary and practice of a network of process from Cauca, Colombia for the construction of alternative civilizational models based on a paradigm that overcomes the original failure of Western thought: cultural separation -nature.

**Keywords:** Civilizational crisis, post-development, sustainability, autonomy, SDG.

Los datos presentados por los organismos internacionales de los efectos de la pandemia sobre el tema alimentario en el marco de la Agenda 2030, obligan a una reflexión más detenida sobre la situación previa y las causas que la originaron. Ubicando la crisis sanitaria y alimentaria en el contexto del capitalismo contemporáneo y el sistema neoliberal, a partir de la comprensión de una crisis civilizatoria y desde el pensamiento crítico latinoamericano al desarrollo de la modernidad, se analizan los entendimientos que dieron origen a las soluciones propuestas para sustentar los indicadores de soberanía alimentaria que se presentan como un aporte del imaginario y práctica de un entramado de apuestas desde el Cauca, Colombia para la construcción de modelos civilizatorios alternativos basados en un paradigma que supere la falla de origen del pensamiento occidental: la separación cultura-naturaleza.

**Palabras clave:** Crisis civilizatoria, posdesarrollo, sustentabilidad, autonomía, ODS.



## INTRODUCCIÓN

A propósito de los efectos de la pandemia sobre el problema alimentario, tanto los datos presentados por los organismos internacionales, como su llamado a redoblar esfuerzos para lograr el cumplimiento de los ODS, dan idea de los retos a enfrentar para superar la crisis que se avecina, lo cual provoca a una revisión más profunda sobre el entendimiento y las causas que dan dirección a las estrategias de solución para el hambre y la pobreza en el marco de la Agenda 2030.

De manera previa a la pandemia el panorama no era alentador; según los resultados del Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI) 2019, si bien se había logrado la reducción en la pobreza en el mundo, en 2019 había diez millones más de personas con hambre que en 2018 y casi 60 millones más que en el 2015. En el periodo 2014 a 2019, en América Latina el crecimiento económico fue el más bajo desde 1951 y se registró el porcentaje más alto en condiciones de pobreza extrema desde el 2008 (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2019).

En este escenario, detrás de las estrategias impulsadas para la solución del problema, se distinguen dos entendimientos a cerca del problema alimentario: uno por parte de los organismos internacionales y los gobiernos nacionales trabajando en torno a la reducción del hambre, la pobreza y la inseguridad alimentaria y otra por parte de las organizaciones campesinas y sociales, colectivos, familias, activistas y académicos desde la Plataforma internacional de La Vía Campesina<sup>1</sup>, luchando por la soberanía alimentaria.

En aporte a la reflexión sobre los retos del tema alimentario en el contexto de la pandemia,

en este texto, conversan ambas visiones, exponiendo sus entendimientos desde las causas que van perfilando el carácter de sus propuestas de salida, ubicando ambas crisis, -la sanitaria y la alimentaria-, en un contexto más amplio, el del sistema capitalista contemporáneo, cuyos modos y lógicas de producción y reproducción basados en la explotación y la acumulación habían sido factores desencadenantes de una serie de crisis simultáneas que alcanzaron su máxima expresión en el 2008, desde cuando diferentes voces venían alertando ya a cerca de la crisis civilizatoria por la que la humanidad venía atravesando.

Bajo esta perspectiva, detrás de la crisis alimentaria de 2007 y 2008 y su subsecuente crisis del hambre, se encuentra la primera crisis financiera de carácter global que inició en los Estados Unidos como una crisis hipotecaria, por el exceso de gasto y endeudamiento de la población que gracias a la movilidad internacional del capital en rápidos y crecientes flujos transnacionales y a la interdependencia de los mercados financieros que caracterizan a la globalización económica, se convirtió en un problema financiero de magnitud global (Zurita, Martínez y Rodríguez, 2009).

La interdependencia entre la crisis ambiental y la crisis alimentaria desde la comprensión de las diferentes manifestaciones de la crisis civilizatoria como parte de la crisis del modelo de desarrollo actual que privilegia las ganancias económicas sobre los ritmos y flujos de la vida, se entiende el agotamiento del modelo civilizatorio basado en dominación de la naturaleza y el crecimiento sin fin, lo que pone en manifiesto que las contradicciones del capitalismo contemporáneo no residen únicamente en la explotación de la relación capital-trabajo, sino en la incompatibilidad

entre los límites del planeta y la lógica de expansión, acumulación y destrucción sin fin.

Desde este reconocimiento y en concordancia con el pensamiento crítico latinoamericano decolonial y del análisis del posdesarrollo, se plantea el reto de ir más allá de soluciones tecnológicas y regulatorias con tintes ecologistas, para incorporar la mirada de los actores sociales organizados en torno a la soberanía alimentaria y sus propuestas de modelos de producción, comercio y consumo, distanciados de la lógica depredadora de la sociedad del progreso y de la explotación de la naturaleza que impone la acumulación del capital y del patrón del crecimiento sin fin.

De esta manera, los imaginarios, movimientos y luchas de las comunidades campesinas, indígenas y afro a lo largo de la región, -los pueblos de la Tierra, en palabras de Leff-, se proyectan como plataformas de otro mundo posible, constituyéndose como un referente para la construcción de un paradigma alternativo de desarrollo distanciado de las ideas del bienestar y progreso de la modernidad y de la falla de origen del pensamiento occidental: la separación de lo humano con la naturaleza.

Finalmente y en esta línea, se presenta a manera de indicadores culturales de soberanía alimentaria, una contribución desde pensamiento, sentir y práctica de algunas de las apuestas por la soberanía alimentaria del Cauca, Colombia, como resultado de un proceso de investigación acción participativa (IAP), que forma parte los trabajos de la tesis doctoral en el tema. Sin intención de formular receta alguna, la siguiente batería supone un aporte para la configuración de marcos categoriales en la construcción del andamiaje de un otro mundo recuperado de la fractura de origen de la modernidad como base para un

nuevo pacto civilizatorio: la religación cultura-naturaleza.

### **EL HAMBRE, LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA: RETOS DE LOS ODS Y LA AGENDA 2030 ANTES Y DESPUÉS.**

De acuerdo a las últimas proyecciones del Banco Mundial (BM), debido a la pandemia del COVID-19, en el año 2021 se calcula un total de entre 703 millones y 729 millones de personas en pobreza extrema -un incremento de 150 millones-, de entre los cuales, la crisis empujará entre 88 millones y 1115 millones de “nuevos pobres” en el mundo (GBM, 2020). Carolina Sánchez-Páramo, directora del Grupo Banco Mundial, explica que la parálisis de la actividad económica en zonas urbanas por las medidas de contención sanitaria está generando creando un nuevo perfil de pobreza que sugiere que el 30 % de los nuevos pobres del mundo residirá en zonas urbanas, a diferencia del 20 % actual (GBM, 2020) (Lakner et al. 2020).

Por su parte, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) proyecta que los impactos sociales y económicos del Covid-19 podrían empujar a entre 80 y 130 millones hasta alcanzar los 270 millones de personas con hambre aguda en el mundo, un incremento del 82%; antes de que acabe el 2020, podrían morir de hambre entre 6000 y 12 000 personas al día, posiblemente por hambre más que enfermedad (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020). Para el caso de América Latina y el Caribe, se estima que la inseguridad alimentaria podría alcanzar a un 9,5% de la población en 2030, por lo que se le considera la región del mundo donde el problema alimentario está aumentando con mayor rapidez (Ídem).

Mientras que la Comisión Económica para



América Latina y el Caribe (CEPAL) alerta sobre la peor crisis de la región en 120 años, con una caída del PIB de 9.1%, una tasa de desempleo del 13,5 y un aumento en la pobreza del 37,5; lo que implica un retroceso de diez años, pues el nivel de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita será similar al del 2010 y al nivel de pobreza en 2006 como resultado de la desaceleración económica (CEPAL, 2020a).

Claramente estos datos son una señal de alerta; sin embargo, cabe recordar que, de manera previa a la pandemia, el avance reportado hacia el logro de los ODS dirigidos a terminar con el problema del hambre y la pobreza, tampoco eran muy alentadores. Si bien, la pobreza registró una tendencia a la baja desde el 2015, hasta llegar al 9,2 %, en el 2017, con un total de 689 millones de personas pobres en el mundo (Lakner et al. 2020), en el tema alimentario, para 2019 unas 690 millones de personas pasaron hambre en el mundo, -diez millones más que en 2018 y casi 60 millones más que en el 2015-. Entre 2016 y 2018, aproximadamente 821 millones de personas estaban desnutridas; ubicándose la mayoría de las personas con hambre en países de bajos ingresos, donde, además, el 12,9% de la población está desnutrida (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2028).

Para América Latina y el Caribe, en los seis años anteriores a la pandemia, -de 2014 a 2019-, el crecimiento económico fue de 0,4%, el más bajo desde 1951, con una deuda pública que aumentó del 30% del PIB en el período 2009-2011 a más del 45% del PIB en 2019; en el año 2017 alrededor de 184 millones de personas vivía en condiciones de pobreza -30,2% del total de la población-, de los cuales, unos 62 millones -10,2%-, se encontraba en condiciones de pobreza extrema, el porcentaje

más alto desde el año 2008 (CEPAL, 2020b); asimismo, hubo un incremento en 2,4 millones el número de personas subalimentadas entre 2015 y 2016 que, sumadas los 38 millones de personas con inseguridad alimentaria grave, totalizaron 42,5 millones, es decir al 6,6% de la población de esta región en el año 2016 (CEPAL, 2019).

Este escenario previo al COVID 19 sumando a las proyecciones pospandémicas, obliga a la búsqueda de soluciones efectivas, para lo cual se propone una revisión al entendimiento y salidas propuestas para resolver la problemática alimentaria desde dos perspectivas que venían conviviendo en este escenario: la reducción del hambre, la pobreza y la inseguridad alimentaria y la lucha por la soberanía alimentaria.

El problema alimentario en el mundo: hambre, pobreza e inseguridad alimentaria

Las Naciones Unidas, afirman que “el hambre y la desnutrición son solo manifestaciones de la pobreza” (UN, 2016a, p.2), y refieren que las familias en situación de pobreza extrema no tienen ingresos suficientes para adquirir los alimentos en cantidad y calidad necesaria para mantener el número diario adecuado de kilocalorías requeridas para mantener la salud y reproducir su fuerza productiva. En la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la pobreza extrema es “la falta del ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas de alimentos, que se suele definir sobre la base de las necesidades mínimas de calorías” (FAO, 2011. P. 5-6).

En este sentido, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas (CSA), asegura que ante la pandemia el problema se complica en virtud de la relación que existe entre el hambre, la pobreza y la

seguridad alimentaria y nutricional (SAN): los segmentos más pobres tienen menos recursos para hacer frente a la pérdida de empleos e ingresos, el aumento de los precios de los alimentos y la inestabilidad en la disponibilidad de alimentos. De esta manera, las medidas para contener el virus tienen un impacto directo en el suministro y la demanda de alimentos afectando indirectamente a los cuatro componentes de la SAN: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad de alimentos:

“Los efectos del COVID-19 en la oferta, demanda y acceso están interconectados entre sí y afectan los sistemas alimentarios de manera compleja. Las interrupciones de la cadena de suministro afectan los patrones de oferta y demanda, mientras que las dificultades económicas afectan el acceso, lo que influye en la demanda general de alimentos, así como en las decisiones de la cadena de suministro. Todos estos finalmente afectan la SAN” (CSA, 2020, p. 4).

Para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos mundiales relacionados con el hambre y la pobreza, se estableció la medida de la insuficiencia ponderal<sup>2</sup> ( $P/A \times A/E = P/E$ ), un índice compuesto por la prevalencia de la subalimentación y el número de personas subalimentadas; la pobreza extrema, se mide a partir del cálculo de la población pobre en el mundo mediante la línea internacional de pobreza, fijada en USD 1,90 por persona al día según los factores de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA)<sup>3</sup>

2 Bajo peso para la edad, que refleja un estado resultante de una insuficiente alimentación, casos anteriores de desnutrición o salud delicada (FAO, 2011).

3 La PPA permite presentar los datos sobre ingresos y consumo de cada país de tal manera que puedan compararse. La PPA se calcula a partir de datos sobre precios de todo el mundo, y la responsabilidad de determinar la PPA de un año en par-

de 2014: “Los tipos de cambio según la PPA se construyen para garantizar que la misma cantidad de bienes y servicios se valoricen de manera equivalente en todos los países” (BM, 2018, s/p).

La inseguridad alimentaria es la medida utilizada para medir el hambre en el mundo a partir de la ingesta insuficiente de alimentos; la cual puede ser transitoria -al ocurrir en épocas de crisis- y estacional o crónica -al suceder de manera continua- (FAO, 2011). Se considera situación de hambre crónica un consumo diario de menos de entre 100 y 400 kilocaloría e inseguridad alimentaria crónica por subnutrición cuando la ingesta de alimentos no cubre las necesidades de energía básicas de manera continua. Inseguridad moderada por malnutrición como un estado patológico por deficiencia, exceso o la mala asimilación de los alimentos; de inseguridad moderada por desnutrición existen tres tipos: (1) Desnutrición aguda, Wasting por deficiencia de peso por altura (P/A), delgadez extrema como resultado de una pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad desarrollada de manera rápida y limitada en el tiempo; (2) Desnutrición crónica o Stunting, por retardo de altura para la edad (A/E), asociada normalmente a situaciones ticular corresponde al Programa de Comparación Internacional (ICP), un programa estadístico independiente que cuenta con una oficina internacional en la sede del Banco Mundial. Más información: <https://www.bancomundial.org/es/research/brief/poverty-and-shared-prosperity-2018-piecing-together-the-poverty-puzzle-frequently-asked-questions> (BM, 2018)

4 La línea internacional de pobreza se establece convirtiendo las líneas nacionales de pobreza de algunos de los países más pobres, -que en general reflejan la suma de dinero que hace falta para satisfacer las necesidades básicas de alimentación, nutrición, vestido y vivienda de cada país-, a una moneda en común utilizando los tipos de cambio de acuerdo al PPA (BM, 2018)



de pobreza y relacionada con dificultades de aprendizaje y menos desempeño económico; y (3) Desnutrición global o Underweight por deficiencia de peso para la edad (PESA Centroamérica, 2011, p 4-5).

La revisión de estas medidas lleva a hacer notar que, debido a que el método para medir la inseguridad alimentaria se define con respecto a la energía alimentaria consumida y que los términos “subalimentación” y “hambre” se refieren implícitamente a situaciones de incapacidad continuada para obtener alimentos suficientes, entonces se entiende que el grado de inseguridad alimentaria, aunque se base en datos de “consumo” alimentario, en realidad hace referencia al acceso a los alimentos, más que a su utilización o producción. Considerando que para las Naciones Unidas, “El hambre y la malnutrición hacen que las personas sean menos productivas y más propensas a sufrir enfermedades, por lo que no suelen ser capaces de aumentar sus ingresos y mejorar sus medios de vida.” (UN, 2016-b, p.1), parece ser que el problema alimentario y su solución se va perfilando hacia el acceso de alimentos y a la reducción de la pobreza para garantizar el ingreso que permitiría a las familias el acceso a los alimentos necesarios para la ingesta diaria de energía necesaria para ser productivos.

Continuando con la revisión de causas, por un lado, “La pobreza tiene muchas dimensiones, pero sus causas son el desempleo, la exclusión social y la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres, las enfermedades y otros fenómenos que les impiden ser productivas” (UN, 2016, p.2) y por otro en el Informe mundial sobre las crisis alimentarias<sup>5</sup> 2020, se consideran como las

causas profundas de la crisis alimentaria al cambio climático, las crisis económicas, los conflictos y los desplazamientos de población: “Los conflictos y la inseguridad siguieron siendo las causas principales de las crisis alimentarias en 2019, afectando a 77 millones de personas en 22 países, pero los fenómenos meteorológicos extremos con 34 millones de afectados en 25 países y los shocks económicos que afectan a 24 millones de personas en 8 países, están cobrando cada vez más importancia” (GRFC, 2020, p.2)

Por su parte, La Vía Campesina (2008), señala como los culpables de la crisis alimentaria y del hambre en el mundo a la forma de producir en la agricultura y la ganadería con esquemas con alta dependencia energética, a las políticas neoliberales que han destruido la capacidad de los países a alimentarse a sí mismos y al control de la producción mundial de alimentos por parte de las transnacionales. “Todo ello, mientras todavía hay suficiente comida en el mundo para alimentar a la población global” (LVC, 2009, p. 99). De acuerdo con esta visión, la causa principal de la problemática reside en dinámica propia del sistema alimentario global sujeta al modelo neoliberal de la globalización corporativa, cuyas contradicciones estarían llevando al incremento de la pobreza y del

ipado en su elaboración: Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS), Unión Europea, Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna (FEWS NET), FAO, Módulo mundial de Seguridad Alimentaria, Grupo temático de Nutrición Mundial, Unidad de Apoyo Mundial de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), UNICEF, USAID y PMA.

5 19 organismos internacionales han partic-

hambre en el mundo:

“La globalización de la economía mundial, junto con la falta de responsabilidad de las corporaciones transnacionales que imponen los patrones de hiperconsumismo, ha aumentado la pobreza en el mundo. La economía mundial actual está caracterizada por el desempleo, los bajos salarios, la destrucción de las economías rurales y la ruina de las familias campesinas” (LVC, 2018, p.5).

LVC (2009) asegura que son los organismos financieros quienes bajo las políticas del libre comercio, forzan a los países a liberizar sus mercados agrícolas dejando a los gobiernos nacionales sin capacidad para estabilizar sus mercados y proteger a los agricultores y consumidores de las fluctuaciones repentinas de los precios y sometiendo a los países en desarrollo a dejar de ser exportadores a ser dependiente de las importaciones (LVC, 2009, p. 91-92):

“La Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) son las instituciones clave que implementan estas políticas neoliberales a través de la liberalización del comercio (como los Acuerdos sobre Libre Comercio), el “dumping” de excedentes que destruyen los mercados locales, patentes de vida, la privatización liderada por las corporaciones del suelo, el agua y las semillas, y la introducción de cultivos modificados genéticamente y agrocombustibles. Estos organismos han sido concebidos y utilizados exclusivamente como instrumentos de dominación por parte de grandes empresas y corporaciones transnacionales y por los gobiernos de los países industrializados especialmente EE.UU., la Unión Europea y Japón” (LVC, 2009 p. 64).

En el año 2002, las Naciones Unidas, -con la

asistencia del BM, el FMI y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con el fin de ayudar a establecer sus prioridades nacionales y programas de trabajo internos de los 189 países comprometidos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>6</sup>, determinaron 21 metas a cumplirse y 48 indicadores cuantitativos (PNUD, 2015). Para cumplir la principal meta del ODM-1, referente a reducir a la mitad la proporción de personas en situación de hambre y de las personas con ingresos inferiores a la media de pobreza, el Plan de acción para la Agricultura del Grupo del Banco Mundial 2010-2012, fijó como estrategia principal la ayuda para mejorar la sostenibilidad del crecimiento agrícola, los ingresos, la nutrición y la capacidad de recuperación frente al cambio climático, centrando su atención en cinco áreas temáticas, como siguen:

Aumento de la productividad agrícola y la capacidad de recuperación; mejor gestión del suelo, agua y tecnologías y mayor respaldo de la Corporación Financiera Internacional (IFC) a insumos críticos (fertilizantes y equipos agrícolas); 2) vinculación de los agricultores con los mercados y fortalecimiento de las cadenas de valor; respaldo a infraestructura, manejo postcosecha, comercio y acceso a finanzas; 3) facilitación de ingresos rurales no agrícolas; mejora del entorno para la inversión rural y desarrollo de destrezas; 4) reducción del riesgo y vulnerabilidad; apoyo a los mecanismos de gestión de riesgos y mayor transparencia en los mercados de alimentos, y 5) fortalecimiento de los servicios ambientales y la sostenibilidad, incluido el respaldo a la gestión de los sistemas ganaderos, bosques, océanos y la mejora del secuestro del carbono

<sup>6</sup> Establecidos en 2000 para cumplirse al 2015



en el suelo (BM, 2014).

Al respecto y de manera previa, en 2008, LVC, había alertado sobre las estrategias promovidas por el BM y el FMI, dirigidas a incrementar la ayuda alimentaria para los países pobres importadores de alimentos y liberalizar más los mercados en búsqueda del mejoramiento de ingresos mediante la exportación:

“argumentan que necesitamos modelos de producción más intensivos, lo que para ellos significa ¡más insumos industriales en la agricultura, incluyendo la introducción de OGM y el uso de más energía fósil! Siguen promoviendo más acceso para sus multinacionales en la Ronda de Doha y condicionar el apoyo financiero extra a criterios políticos para aumentar la dependencia de esos países. Nada dicen sobre la necesidad de una mayor regulación y estabilización del mercado. ¿Y llegará la ayuda que tiene que ir a la producción agrícola basada en los campesinos? Ellos irán a los países importadores ofreciendo una “ayuda” financiera, invertirán más en la producción alimentaria comercial y seguirán imponiendo la misma receta de desregulación y privatización. En las negociaciones de la OMC, los precios altos se usan para hacer que los gobiernos acepten futuros recortes de tarifas y una mayor liberalización de los mercados agrícolas. Esto creará la siguiente crisis, cuando las fluctuaciones de los precios vayan en otra dirección” (LVC, 2008 s/p).

En 2015, la meta de reducir a la mitad el número de personas en pobreza extrema y a la mitad del porcentaje de personas con hambre fue cumplida, logrando pasar de 1.900 millones en 1990 a 836 millones de pobres en 2015 y del 23,3% con necesidades alimentarias en el periodo 1990–1992 al 12,9% en el periodo

2014–2016. (PNUD, 2015, p.4). Sin embargo, el informe de la pobreza y la prosperidad compartida del Banco Mundial (2018) muestra tres puntos que vale la pena señalar: 1) Si bien la proporción de la población mundial en pobreza extrema bajó al 10 %, casi la mitad de la población mundial todavía tenía dificultades para satisfacer sus necesidades básicas; 2) Dado el crecimiento económico desigual, una proporción mucho mayor de la población pobre del mundo vive en países más ricos; 3) Si bien la pobreza disminuyó en el mundo, aumentó en ciertos países y ciertas regiones (BM, 2018, s/p).

Tal es el caso de América Latina, que entre 2010 y 2015, “hubo menos prosperidad compartida que en años anteriores debido a que sus economías se vieron afectadas por una disminución de los precios mundiales de los productos básicos” (Ídem) y en cuanto a la alimentación, por el contrario a la reducción mundial, hubo un incremento en 2,4 millones el número de personas subalimentadas para totalizar 42,5 millones en 2016 (CEPAL, 2019). Sobre las causas del problema del hambre en la región, en opinión del Representante Regional para América Latina y el Caribe de la FAO, Julio Berdegué, está estrechamente vinculado a la desigualdad económica, la distribución los ingresos y el crecimiento desigual, por lo que reducir la desigualdad no sólo es un acto de justicia, sino una inversión en el futuro, ya que permite desencadenar el potencial de millones de personas que el modelo de desarrollo actual ha dejado atrás”. (FAO, 2018, s/p).

Berdegué advirtió que, en ese momento, la región además de ser la más inequitativa del mundo, donde incluso la concentración de la tierra es aún mayor que la del ingreso; si bien se habían logrado importantes avances

en términos de seguridad alimentaria, el hambre aún estaba afectando a 34 millones de personas, mientras que 140 millones más sufren de obesidad y el 34 por ciento de los habitantes rurales viven en la extrema pobreza (Ídem).

En ese panorama y para completar la labor comenzada por los ODM, en septiembre de 2015 se establecieron con carácter universal los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, como guía de trabajo para las Naciones Unidas y los 193 Estados miembros del pacto internacional suscrito. Nuevamente prioritaria la solución a la pobreza y al hambre, se fijó el ODS-1 para poner fin de la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo y el ODS-2 para lograr el Hambre cero, la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (UN, 2015).

Para poner fin a la pobreza, las estrategias propuestas por Naciones Unidas visualizan esfuerzos de tres actores principales: los gobiernos en la formulación de estrategias y políticas fiscales que generen las condiciones para el crecimiento económico y el empleo; al sector privado, como motor del crecimiento económico, en la evaluación sobre la inclusividad del crecimiento generado y; a la comunidad académica y educativa en la concientización sobre los efectos de la pobreza y en la formulación científica de enfoques, soluciones y tecnologías nuevas y sostenibles para enfrentar los desafíos de reducir la pobreza y lograr el desarrollo sostenible (UN, 2016a).

Además, el Grupo Banco Mundial planteó el reto de la prosperidad compartida, para lo cual convocó a sus 145 países miembro a orientar sus estudios, políticas, operaciones y actividades hacia “enfrentar los grandes desafíos para ayudar a las personas más

pobres del mundo y garantizar que todos se beneficien del crecimiento económico” (BM, 2018, s/p).

En cuanto al hambre y la malnutrición, Naciones Unidas las considera como gran obstáculo para el desarrollo sostenible, por lo que propone lograr el hambre cero en el mundo para influir positivamente a la economía, la salud, la educación, la igualdad y el desarrollo social; bajo la premisa de que existen suficientes alimentos para alimentar al mundo, reconoce como causas de la escasez de alimentos al desperdicio y las malas prácticas de recolección, así como para la disponibilidad al impacto de las guerras y la destrucción ambiental que a su vez limitan el cultivo de alimentos (UN, 2016b) y calcula que para lograr esta meta en 2030, se necesitarían de unos 267.000 millones de dólares más por año, para invertir en protección social en las zonas rurales y urbanas, a fin de garantizar a los más pobres el acceso a los alimentos y con ello mejorar sus medios de vida.

Las estrategias propuestas, residen en cambios desde los diferentes espacios de la vida cotidiana, tendientes a apoyar a los mercados locales, tomar decisiones sostenibles sobre la alimentación y la buena nutrición y luchar contra el desperdicio de alimentos: “También podemos utilizar nuestro poder como consumidores y votantes, exigiendo que las empresas y los gobiernos tomen las decisiones y realicen los cambios que hagan posible lograr el objetivo del Hambre Cero” (UN, 2016b, p.2).

En ese sentido, en 2012, en la Conferencia de Río sobre Desarrollo Sostenible, fue lanzado el Reto del Hambre Cero, por el entonces Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, como un llamado a la acción mundial en torno a cinco puntos estratégicos: (1) Que todos



los sistemas alimentarios sean sostenibles y resilientes (2) Cero desperdicio de alimentos y pérdidas post-cosecha (3) Aumentar un 100% la productividad y el ingreso de los pequeños productores (4) Que el 100% de las personas tengan acceso a una alimentación adecuada durante todo el año (5) Cero retraso en el crecimiento en niños y niñas menores de dos años (FAO, 2014).

En 2014, la FAO y la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2), declararon que para lograr el acceso de alimentos de manera permanente, “todos los componentes para la producción, procesamiento y distribución de alimentos – la tierra, suelo, semillas, fertilizantes, agua, energía, recolección, almacenamiento y transporte– deben ser gestionados de manera sostenible, con la debida atención a los impactos ambientales y climáticos” y propusieron el impulso de sistemas alimentarios con enfoque en la nutrición, para cual se deberá trabajar en hacerles sostenibles, equitativos y flexibles. Para reducir la pobreza rural y aumentar la disponibilidad de alimentos sanos y culturalmente apropiados, proponen el impulso a la agricultura familiar y los mercados de circuitos cortos de comercialización, además de hacer esfuerzos para reducir a cero las pérdidas en toda la cadena alimentaria incluido el consumo y el desperdicio de alimentos post-cosecha (FAO, 2014, p. 2).

Pese a todos los esfuerzos internacionales, previo a la pandemia, en el 2019 cerca de 690 millones o el 8,9% de la población mundial estaba en situación de hambre y unos 2 000 millones de personas en inseguridad alimentaria, de las cuales 750 millones o casi una de cada 10 personas presentaron niveles de inseguridad alimentaria grave (FAO, FIDA,

OMS, PMA y UNICEF, 2020, p. 4); mientras que 689 millones de personas vivían con menos de USD 1,90 y en las líneas de pobreza más altas, -cuatro de cada cinco viviendo en zonas rurales-, a pesar de la disminución de la tasa de pobreza extrema a nivel mundial al 9,2% en comparación al 10,1 % en 2015 (BM, 2020).

### **LA CRISIS ANTES DE LA CRISIS. CRISIS ALIMENTARIA Y CRISIS CIVILIZATORIA.**

A este punto, se hace necesario ubicar tanto a la actual crisis sanitaria como a la alimentaria, en el contexto en el que se desarrollan: el del sistema capitalista contemporáneo, cuyos modos de producción y reproducción basados en la explotación ya habían sido factores desencadenantes de la crisis económica y de la crisis ecológica que hicieron su máxima expresión en el 2008, cuando a su vez, la crisis energética y la financiera dieron origen a las peores crisis alimentarias antes vividas; de manera que previamente a la pandemia, distintas voces venían alertando acerca de la crisis alimentaria como uno de los rostros de una crisis civilizatoria.

Blanca Rubio (2014) identifica como causas principales de la crisis alimentaria del 2008, por un lado, a la crisis financiera del 2007, que empujó a los fondos de inversión hacia los mercados de futuros y con ello a la especulación en la que cayó el capital productivo después de la desregularización del mercado financiero en los años noventa, lo cual generó un crecimiento económico temporal no sostenible y el alza estructural de los precios de granos básicos, ocasionando la debacle del 2008; por otro lado, la financiarización del mercado de granos y el incremento de los rendimientos productivos realizada en la Revolución Verde a través de

paquetes tecnológicos, dio origen al dominio de las agroindustrias transnacionales y su posterior afianzamiento hegemónico en el mercado agroalimentario con la apertura comercial a los alimentos industrializados.

Por su parte, la FAO, en la Conferencia de alto nivel sobre seguridad alimentaria mundial en Roma, señaló como principal causa al aumento en los precios de los alimentos en el primer trimestre del año, debido a alteraciones en la oferta y la demanda de alimentos. En la oferta, por los déficits de producción relacionados con el clima: “Un desencadenante crítico del repunte de los precios ha sido el descenso de la producción de cereales en los principales países exportadores, que comenzó a disminuir en 2005 y continuó en 2006, con una reducción anual del 4 y el 7 % respectivamente” (FAO, 2008, p. 5) y por la reducción del nivel de reservas, especialmente de cereales que, “se han reducido desde el evento de precios altos anterior, experimentado en 1995, en un 3,4 % de media anual, debido a que el crecimiento de la demanda ha superado a la oferta” (Ídem);

Por otro lado, el aumento de los costos del combustible que, “ha incrementado también los costos de producción de los productos agrícolas; por ejemplo, el precio en dólares de EE.UU. de algunos fertilizantes (como el superfosfato triple y el cloruro de potasio) subió en más del 160 % durante los dos primeros meses de 2008, en comparación con el mismo periodo de 2007” (Ibidem, p. 6).

Por el lado de la demanda, declaró:

“Es por todos reconocido que el desarrollo económico y el crecimiento de los ingresos en los países en desarrollo y emergentes, así como el crecimiento demográfico y la urbanización, han modificado de forma gradual la estructura de la demanda de productos alimentarios. Los patrones en la

alimentación, en proceso de diversificación, se están alejando de las comidas amiláceas para integrar más productos cárnicos y lácteos, lo que está intensificando la demanda de cereales de forraje y reforzando los vínculos entre los diferentes productos alimentarios” (Ibidem, p. 12).

Como otro factor pertinente, se señaló el gran atractivo de las operaciones en los mercados financieros debido a que “Los mercados de derivados que se basan en los mercados agrícolas ofrecen una variedad cada vez mayor de instrumentos financieros que permiten aumentar la diversificación de las carteras y reducir la exposición al riesgo” (Íbidem, p. 12); y por último, las medidas normativas a corto plazo que se tomaron para proteger a los consumidores ante la subida de los precios “Tras comenzar el repunte de los precios, algunas de las medidas adoptadas para reducir el impacto de la subida sobre los consumidores vulnerables, como las prohibiciones a la exportación y el aumento de los impuestos sobre la exportación, exacerbaron la volatilidad a corto plazo de los precios internacionales.” (Íbidem, p. 14).

Para La Vía Campesina (2009), esta explicación basada en la oferta y demanda de productos agrícolas, es en realidad una de “las razones falsas o marginales” (p.165), que se convierten en excusas para promover el modelo productivo que aumenta el poder de las industrias agroquímicas, ya que llevan a “pretendidas soluciones basadas en el aumento de los rendimientos de la producción agrícola mediante el mayor uso de abonos o de transgénicos para dar de comer a la población” (Íbidem p. 166). Desde su propia explicación, se asegura que el impacto de la subida de precios en los mercados mundiales para la seguridad alimentaria se debió al gran



desabasto de los países para alimentar a sus poblaciones, el cual había sido originado por la alta dependencia a las importaciones agrícolas como resultado de un proceso de desmantelamiento de la soberanía alimentaria nacional:

“Durante los últimos decenios, el Banco Mundial, el FMI y el GATT, y luego la OMC, han obligado poco a poco a todos los países a desmantelar todas las herramientas de política pública que permitían mantener una producción alimentaria nacional capaz de cubrir las necesidades de las poblaciones” (Íbidem, p. 167).

Ello mediante la drástica reducción de mecanismos de políticas públicas de proteccionales como las barreras arancelarias, los fondos de reserva alimentaria, la ayuda pública a la agricultura y los mecanismos de control de precios, que fueron orillando a la producción para la exportación y al abandono la producción nacional, así como al cambio de las costumbres alimentarias, que gracias a las modas y a la propaganda publicitaria fueron sustituyendo los productos locales por regímenes alimenticios basados en productos importados (Ídem).

Desde la visión de LVC, el entendimiento del problema alimentario como un juego de oferta y demanda de alimentos conduce a plantear soluciones de corte económico y desde las reglas del libre mercado, mientras que en su opinión, este es un problema de corte político, como resultado de un orden agroalimentario global que antepone los intereses del poder del capital en manos de las empresas transnacionales por encima de los sistemas alimentarios y modos de vida territoriales, con lo que se lacera la soberanía alimentaria y la sustentabilidad social de los países pobres.

Al respecto, Rubio (2014), resalta el vínculo entre alimentos y hegemonía mediante el cual, los alimentos, -en específico los granos básicos-, juegan un papel determinante en la geopolítica contemporánea, donde se han constituido como un arma de afianzamiento del poder económico y por tanto un mecanismo de disputa por el dominio del mundo por un lado y por otro como un factor de subordinación y dependencia de los llamados países en desarrollo:

“El resultado de este proceso ha consistido en la creación de un mundo agroalimentario centrado en la irracionalidad productiva, la concentración de la producción y las exportaciones en una reducida elite de productores y países, la dependencia alimentaria de más del 72% de los países del planeta y el empobrecimiento y la devastación agropecuaria de grandes contingentes de productores en los países más pobres” (Rubio y Peña, 2013 p. 7)

En la explicación de Rubio (2011), la crisis inmobiliaria en Estados Unidos de 2007, se convirtió en crisis productiva con la quiebra de las empresas automotrices en 2008; mientras tanto, la crisis ambiental del 2006, que llevó a la temperatura de la atmósfera a sus niveles más altos desde 1850, se tradujo en la subida exponencial de los precios del petróleo que en 2008 alcanzó un máximo histórico de 147 dólares por barril, impactando el precio de los alimentos en la denominada crisis alimentaria, que agravó la situación mundial del hambre y estalló en su segunda fase a finales del 2010 y principios del 2011 y a mediados de ese año hubo otra desaceleración en los países desarrollados.

Desde este entendimiento, el mundo estaba pasando por una crisis del sistema global que a diferencia de otras crisis coyunturales, como

la de la Gran Depresión de los años 1920, u otras de ciclos recesivos del capitalismo, por la pluralidad de sus dimensiones se había convertido en un quiebre histórico al involucrar a los límites físicos del planeta y poner en jaque la sobrevivencia de la vida en todas sus expresiones (Barkin, 2012; Bartra 2009, 2013; Beinstein, 2009; Estermann, 2012, Klein, 2007; Lander, 2011, Leff, 2000; Rubio, 2011; Toledo, 2011; Wallerstein, 2005,).

A partir de la segunda década del siglo XXI, gracias a la globalización de los mercados, de las comunicaciones y del deterioro ambiental, por primera vez en la historia de la humanidad el mundo empezaba a vivir en medio de una serie crisis convergentes de manera catastrófica y mundializada: la crisis financiera, la crisis económica, la crisis de deuda estatal, la crisis ecológica, la crisis alimentaria, la crisis de valores, la crisis energética, la crisis militar y la crisis espiritual dadas de manera simultánea como síntomas de una crisis civilizatoria (Estermann, 2012).

Tal complejidad, de acuerdo con Bartra (2009), implica una crisis sistémica en referencia al sistema capitalista neoliberal, ocasionada por las contradicciones estructurales del sistema en su proceso productivo que devora de manera acelerada más de los recursos que la naturaleza es capaz de reponer por sí misma, al tiempo que su capacidad productiva sobrante le obliga a una autodestrucción periódica, mientras que no alcanza a cubrir las demandas de consumo del grueso de la población mundial por su lógica acumulativa.

En tanto se trata de una crisis estructural, Rubio (2011) opina que esta entraña el agotamiento de una forma de explotación y organización del trabajo y constituye a la vez, una limpia de terreno en las condiciones de acumulación y valorización del capital, lo

cual señala el agotamiento de las estrategias de producción, acumulación, distribución y expansión del capital que sostienen el estilo de vida moderna. Por tanto, se trata de una crisis estructural y sistémica del capitalismo que alcanza dimensiones civilizatorias por sus múltiples expresiones que vulneran las condiciones para la reproducción social y de la vida.

### **CRISIS AMBIENTAL Y SOSTENIBILIDAD: EL CAMBIO DE PARADIGMA**

Mientras que LVC (2009), declara que “el modelo neoliberal, los organismos financieros internacionales y el capital trasnacional, son responsables directos de la crisis climática y de los alimentos”, el SOFI 2018, destaca a la variabilidad climática y los fenómenos meteorológicos extremos como factores clave del aumento del hambre en el mundo y una de las principales causas de las crisis alimentarias graves:

“El número de desastres relacionados con la variabilidad climática extrema, que incluyen calor extremo, sequías, inundaciones y tormentas, se ha duplicado desde principios de la década de 1990, con un promedio de 213 de estos eventos al año en el período 1990-2016. Estos eventos afectan a la productividad agrícola, lo que contribuye a mermar la disponibilidad de alimentos, con efectos colaterales que causan alzas en los precios alimentarios y pérdidas de ingresos que reducen el acceso de la población a los alimentos” (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. 2018 p. 40).

Como solución, estos organismos proponen centrarse en la resiliencia climática de los sistemas alimentarios, lo que implica políticas, programas y prácticas integradas



de reducción y gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático con una visión a corto, medio y largo plazo, para la implementación de herramientas e intervenciones como el monitoreo de riesgos y sistemas de alerta temprana; preparación y respuesta ante emergencias; medidas de reducción de vulnerabilidad; protección social reactiva a emergencias, transferencias de riesgos y financiación basada en previsiones; y estructuras sólidas de gobernanza de los riesgos en el nexo entre medio ambiente, alimentos y salud (FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2018)

Por su parte y como resultados de los análisis realizados después de la Conferencia Internacional de LVC en Maputo, en el año 2009, señaló como causas del calentamiento global y la destrucción masiva del medio ambiente a los modelos de producción, consumo y comercio de la sociedad capitalista, a la agricultura industrial y al modelo de desarrollo basado en la concentración de capital, el alto consumismo y el libre comercio (LVC, 2009, p. 74), y a las falsas soluciones impuestas desde las trasnacionales, tales como los biocombustibles, el comercio de carbono, los cultivos y árboles transgénicos OGM” (LVC, 2009, p. 80):

“El transporte intercontinental de alimentos, el monocultivo intensivo, la destrucción de tierras y bosques y el uso de insumos químicos en la agricultura están transformando la agricultura en un consumidor de energía, y están contribuyendo al cambio climático” (LVC, 2009, P. 76).

Ante lo cual, LVC propone como “única solución real a la soberanía alimentaria, como un planteamiento fundamental para proporcionar los medios de subsistencia necesarios, al tiempo de proteger la vida de

la tierra: ninguna solución tecnológica va a solucionar el desastre ecológico y social. De esta manera, “la distribución justa y equitativa de los alimentos y los bienes necesarios, junto a la reducción del consumo innecesario deberían ser aspectos centrales de los nuevos modelos de desarrollo” (LVC, 2009, p. 80), para lograrlo, hace un llamado a el cambio de políticas agrícolas en el mundo reorientándolas a la construcción de un mundo rural sostenible basado en la Soberanía Alimentaria y la reforma agraria integral; la promoción y el desarrollo de modelos de consumo responsables y “el apoyo explícito de los gobiernos e instituciones al modelo sostenible, centrado en el campesinado, para la producción y distribución alimentarias, son su mínimo uso de energía, su capacidad de generar empleo, su respeto a la diversidad cultural y biológica y su efecto positivo sobre el calentamiento global (los suelos fértiles son el mejor modo de capturar CO<sub>2</sub>)” (LVC, 2009, p. 89).

La comprensión de una crisis del modelo civilizatorio occidental que se esconde detrás de cualquiera de las crisis que se presentan, conduce la postura de que sus diferentes manifestaciones no deberían ser consideradas un problema aislado sino parte de la crisis que corroe “al actual modelo de desarrollo, en el que los beneficios económicos tienen prioridad sobre la vida” (LVC, 2009, p. 88), lo cual urge a repensar las soluciones y discursos construidos sobre la premisa de resolver únicamente el tema de los efectos del cambio climático.

Enfocarse solo en ello, omite considerar que la elevación de la temperatura atmosférica, si bien es la que confronta la vida en el planeta, es parte de los patrones relacionales que los seres humanos establecen con la

naturaleza, lo que limita a soluciones de la esfera técnica, en busca de tecnologías sustentables para disminuir la emisión de gases tipo invernadero y a discursos de desarrollo sostenible para normativizar ecológicamente los procesos industriales, pretendiendo regular tales emisiones con base en el establecimiento de mediciones y pagos por emitir las, mientras se continúa con la presión sobre la biocapacidad del planeta y el incremento de la huella ecológica propia del sistema productivo, lo cual, indica Enrique Leff (2011), refleja un total desconocimiento de la complejidad ecosistémica que determina la insustentabilidad del patrón productivo/civilizatorio.

De esta manera, Leff (2006), señala que es la racionalidad económica es la que impide ver que los procesos de desgaste socioambiental del planeta son efecto de la apropiación degradatoria del humano sobre la naturaleza, por lo que las soluciones dadas desde las ciencias económicas y desde el poder de la razón económica, solo han sido internalizar la naturaleza al proceso de producción del capital, para llevarla a una valoración económica que ignora los límites del planeta.

Es por ello que, mientras las estrategias sigan girando en torno al desarrollo económico guiado por el crecimiento y la ganancia económica, la degradación seguirá avanzando solo se colorearán de verde lo ya existente, sin cuestionar las verdaderas causas del problema: la dominación ejercida por los humanos sobre la naturaleza y las tendencias depredadoras del sistema hegemónico.

El agotamiento del modelo civilizatorio basado en dominación de la naturaleza y el crecimiento sin fin, pone en manifiesto que las contradicciones del capitalismo contemporáneo no residen únicamente en

la explotación de la relación capital-trabajo, sino en la incompatibilidad entre la lógica característica de la sociedad actual, de expansión, acumulación y destrucción sin fin y los límites del planeta, lo cual señala el imperativo hacia transformaciones civilizatorias basadas en un nuevo paradigma que rompa con las bases culturales e ideológicas del modelo de desarrollo economicista (Escobar, 2005).

Un paradigma económico y cultural, distanciado de lógica extractivista y de la dinámica de explotación, para disminuir el grado de apropiación y transformación de la naturaleza, lo cual exige cambios en los patrones productivos y de consumo, pero también en las subjetividades y expectativas de lo que se entiende por progreso y vivir bien (Ídem).

## AMÉRICA LATINA Y LAS ALTERNATIVAS AL DESARROLLO

América Latina resulta ser un escenario propicio para las alternativas civilizatorias debido a que por un lado, la presencia, organización y movimientos políticos de los pueblos indígenas en los diferentes países, provoca una permanente confrontación de patrones civilizatorios, de resistencias y re-existencias al sistema de acumulación al capital y sus distintas expresiones direccionadas a la descolonización de la sociedad. Ello, colocan a los pueblos y comunidades campesinas, indígenas y afrodescendiente en un punto nodal en el cuestionamiento global hacia el sistema hegemónico.

Sus propuestas incluyen, por un lado, conceptualizaciones distintas a los del bienestar y progreso del desarrollo de la modernidad, -que van desde el *sumak kawsay* -la buena vida Quechua en Ecuador-, el suma



qamaña -vivir bien Aymara en Bolivia-, el Pishintθwaramik, -vivir en equilibrio, del Pueblo Misak en Colombia- y el Ubuntu - el buen vivir Afro en Colombia-, hasta Las juntas del buen gobierno de los territorios autónomos de los pueblos zapatistas en México -por mencionar algunos-.

Por otro lado y desde la práctica, sus formas de vida comunitarias, además de la acción política en movilizaciones y luchas en defensa de los territorios, la autonomía y de sus modos de existir y habitarlos -lucha por la vida-, que frenar la lógica de muerte la acumulación por desposesión del capitalismo (Harvey, 2005) que se expande geográfica y especialmente devorando todo aquello que “le sirva” en su proceso de producción y acumulación y de las diversas formas de exclusión y desprecio por parte de los sectores privilegiados por el proceso de colonización histórico en la región y de la sociedad industrial moderna en general que no entiende ni acepta que haya una manera diferente de existir y concebir el mundo.

Sumado a ello, el largo proceso de colonización eurocéntrica desde la ciencia y el saber ha sido el caldo de cultivo para la génesis de un pensamiento crítico latinoamericano; el pensamiento decolonial, -entendiendo la colonialidad como base de la modernidad que origina diferentes crisis por las que atraviesa el mundo en la actualidad- (Gudynas, 2004). De acuerdo con Arturo Escobar (2011), la certeza de la modernización sufrió su primera embestida con la teoría de la dependencia, que explica al subdesarrollo, no en la falta de capital, tecnología o valores modernos, sino en la conexión entre dependencia externa y explotación interna, es decir, en el capitalismo en sí. Después, la crítica postestructuralista deconstructiva del desarrollo cuestiona

los medios históricos, discursos, prácticas y consecuencias de la definición de los países subdesarrollados, la construcción del Tercer Mundo y el aparato institucional que lo sostiene: organismos internacionales y proyectos de desarrollo a escala local, destacando las múltiples formas de exclusión que implican para los conocimientos, opiniones y necesidades de los “sujetos de desarrollo” (19-20).

El análisis postestructuralista llevo al planteamiento del postdesarrollo, un entendimiento de que la realidad puede definirse en términos distintos a los que se plantean desde el desarrollo desde una mirada no occidental (Escobar, 2005) desde el cual, Alberto Acosta, Marisela Svampa, Eduardo Gudynas, Esperanza Martínez, Arturo Escobar, Marisol de la Cadena, Enrique Leff, Patricia Botero Gómez, Gustavo Esteva, Xochitl Leyva-Solano, Walter Mignolo, Silvia Ribeiro, Anibal Quijano, entre otros, plantean alternativas al desarrollo y encuentran en estas luchas, resistencias e imaginarios de los pueblos de la Tierra, las bases para la construcción de un nuevo modelo civilizatorio.

Desde este pensamiento, no se pueden cambiar las cosas desde las mismas categorías que originaron el problema, lo que obliga a repensar el paradigma actual de desarrollo y construir nuevos marcos categoriales, distanciados de los que emanan dos ideas centrales: el bienestar-crecimiento económico y el progreso-crecimiento acumulativo, desde donde se equipara al desarrollo con el bienestar del crecimiento económico y al progreso con el crecimiento acumulativo a partir del crecimiento del ingreso por persona, sin considerar la desigualdad en su distribución. Esta lógica dominante del reduccionismo economicista resulta una construcción

intelectual para imponer el modelo y los valores occidentales sobre otras culturas y formas de organización y relación diferentes, por lo que el problema del desarrollo reside en su concepto y no en sus estrategias, reside en su raíz que defiende la modernidad y desde allí resulta insostenible, ya que los modelos de vida que persigue alcanzar basados en el consumismo y la depredación, ponen en riesgo el equilibrio ecológico global y profundizan las desigualdades sociales. (Acosta & Marínez, 2014).

En 1949, cuando el presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman utilizó por primera vez este concepto, la geopolítica mundial quedó dividida en dos partes, -los países desarrollados y el resto del mundo: los subdesarrollados-, con los Estados Unidos a la cabeza, como el país (auto-) designado, como su asesor para salir de la pobreza y guiarlos en un proceso que tendrían que atravesar para alcanzar el modelo de vida los países desarrollados, a través del progreso industrial y a los avances científicos para el mejoramiento de vida y el crecimiento económico a reflejarse en el incremento de la producción de alimentos, ropa, materiales para vivienda y poder mecánico (Oulha & Gallegos, 2017, p. 91).

Este concepto de desarrollo está fundamentado en el paradigma de la modernidad caracterizado por una mirada del mundo dual operado sobre una estructura dicotómica del poder, del dominante sobre el dominado, que sienta las bases conceptuales para la estructura en que la sociedad se reordena (Acosta & Martínez, 2014). Este reconocimiento y comprensión, implica retos de corte filosófico a medida que cuestiona los patrones civilizatorios hegemónicos basados en las relaciones dicotómicas entre lo humano

y la naturaleza.

Los planteamientos de Leff (2004), invitan a entender este paradigma como la gran falla de origen del pensamiento occidental basada en el dualismo cartesiano, de la que deviene la manera en la que entendemos la realidad, el mundo, las cosas y al mismo ser humano, de manera separada, fragmentada y desde la dualidad. De esta manera es que se aborda el entendimiento y las soluciones a los problemas del mundo: de manera dividida; la realidad se fragmenta y las soluciones se sectorizan. Epistemológicamente, se separa el conocimiento entre teoría y práctica, entre concepto y experiencia, entre sujeto y objeto; todo lo que no es sujeto se objetiviza, como la naturaleza; ontológicamente se entiende al ser humano desde la dualidad razón-emoción, mente- cuerpo, cuerpo-espíritu, como un sistema que funciona desde la suma de sus partes y no desde su complejidad, por lo que se separa al lenguaje del pensamiento y al pensamiento del sentimiento y con ello a la reflexión de la acción.

En este sentido, el análisis desde el postdesarrollo encuentra en la epistemología dominante una parte de la raíz del problema del desarrollo, por lo que critica la concepción del conocimiento como una representación de lo real en términos de verdad basado en la creencia eurocéntrica de la verdad lógica como única determinante del conocimiento y, propone la revalorización de las otras culturas, los otros conocimientos, las otras formas de mirar al mundo y concebir la existencia humana en él, así como la necesidad de cambiar las prácticas del saber y hacer y de multiplicar centros y agentes de producción de conocimientos (Escobar, 2005).

Siguiendo con los trazos de Leff (2011), hay una falla metodológica de origen en



el entendimiento occidental de la realidad, desde donde se construyen las soluciones que traen más problemas que resultados; esto sucede porque la realidad no es así, la realidad es compleja y dinámica lo que obliga a voltear la mirada a otras formas de entender y relacionarse y habitar el mundo: otras cosmovisiones que no objetivizan ni cosifican al mundo, ni entienden a la sociedad como algo separado de la naturaleza, por lo que hace falta construir un modelo civilizatorio alternativo, basado en el paradigma de religación entre cultura y naturaleza.

Finalmente, se pretende contribuir a la construcción de ese nuevo paradigma, desde los imaginarios de sustentabilidad y praxis de la soberanía alimentaria de las personas, familias, colectivos, investigadores y organizaciones del Cauca que participaron en el proceso de investigación acción del 2017 al 2019 como parte de los trabajos de la tesis doctoral del mismo nombre y desde sus visiones indígena, afrodescendiente, campesina y académica, compartieron desde sus fincas, mesas, cocinas y espacios de trabajo, sus miradas y sentipensares. Le llamamos indicadores culturales porque dan señales y avisos acerca de las transformaciones subjetivas que se pueden hacer para la superación de la ruptura entre cultura y naturaleza como base de un modelo civilizatorio alternativo.

Con el fin de analizar y monitorear para identificar y decidir los trabajos a iniciar o reforzar en sus procesos y caminos de la soberanía alimentaria, se reunieron todos los principios, valores, prácticas, conceptualizaciones y definiciones que los participantes consideraron más importantes y se organizaron en tres esferas principales: 1) El saber y el conocer, 2) el haber y el hacer y 3) el sentir y el creer en torno a la soberanía

alimentaria, como se muestra en las siguiente batería:

## PRIMER BATERÍA DE INDICADORES CULTURALES DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

Bio ambiental	1	recolectan para consumo. (B) Describen la preparación y uso tradicional que se le da a cada una. (C) Describen las técnicas tradicionales de recolección, caza y pesca (en su caso). (D) Reconocen plantas y animales comestibles en peligro de extinción y saben cómo contrarrestarlo.
	2	(A) Conocen los daños al medio ambiente y a la salud humana que ocasionan el uso de sustancias químicas para la producción y conservación de alimentos. (B) Describen la biodiversidad del territorio y las causas de su pérdida. (C) Describen prácticas de producción que no dañan el medio ambiente ni la salud humana. (D) Describen prácticas para proteger la biodiversidad territorial.
Gastronómica	1	(A) Menciona el nombre original de alimentos locales incluidos en la dieta semanal. (B) Describen recetas tradicionales de uso frecuente. (C) Describen saberes tradicionales sobre las propiedades, preparación y conservación de alimentos locales, (D) Reconocen los alimentos locales que se han perdido, así como conocimientos tradicionales asociados a ellos.
	2	(A) Describen los cambios en los esquemas de producción y consumo de alimentos durante los últimos veinte años, (B) Relacionan las causas y consecuencias de estos cambios, (C) Menciona las alteraciones en la dieta familiar y sus efectos en la salud y medio ambiente, (D) Expresan medidas de prevención y/o solución para estos cambios.
Cosmogónica	1	(A) Identifican espacios sagrados asociados a la comida y los reconocen como áreas protegidas, (B) Reconocen la biodiversidad del territorio como un bien sagrado, (C) Menciona fiestas tradicionales y rituales relacionados a la siembra, cosecha y consumo de alimentos que se han perdido en el tiempo.
	2	(A) Reconocen a la tierra como un bien sagrado y describen las prácticas agrícolas tradicionales en armonía con ella, (B) Describen el uso del calendario lunar y (C) Describen prácticas tradicionales de conservación y manejo de agua y suelos, (D) Menciona la práctica y conocimientos tradicionales que se han perdido en el tiempo.
	3	(A) Reconocen a las personas nacidas como poseedores de conocimientos para la producción, uso y manejo de alimentos vegetales, animales y medicinales (B) Conocen cuentos, canciones, juegos, obras de teatro u otras expresiones artísticas para transmitir los saberes y significados de la Soberanía Alimentaria (C) Participan en espacios comunitarios para transmitir conocimientos tradicionales de generación en generación entre los diferentes sectores de la comunidad (D) Menciona estrategias para recuperar el conocimiento tradicional de los suelos.
Construcción del conocimiento	1	(A) Reconocen a las personas nacidas como poseedores de conocimientos para la producción, uso y manejo de alimentos vegetales, animales y medicinales (B) Conocen cuentos, canciones, juegos, obras de teatro u otras expresiones artísticas para transmitir los saberes y significados de la Soberanía Alimentaria (C) Participan en espacios comunitarios para transmitir conocimientos tradicionales de generación en generación entre los diferentes sectores de la comunidad (D) Menciona estrategias para recuperar el conocimiento tradicional de los suelos.
	2	(A) Enuncian los mecanismos para participar en la política pública desde los territorios. (B) Conocen instituciones tradicionales u otros mecanismos existentes para intercambiar sobre prácticas tradicionales para la producción de
Esfera 2: Haber y Hacer		Lo que hay a alrededor y lo que hacemos con ello para la Soberanía Alimentaria
Recolección y producción de alimentos	1	(A) Recuperan, conservan, custodian semillas propias, pie de cría nativa y criollas (B) Reforestan y cultivan especies forestales, comestibles y plantas medicinales, así como aromáticas nativas y criollas (C) Incorporan diferentes alimentos vegetales y animales producidos localmente como parte de la dieta semanal (D) Saben los alimentos que se pueden producir recolectar en el territorio.
	2	(A) Disponen y utilizan de agua suficiente, estable y de calidad, (B) Tierra como propiedad, suelo arable y semillas. (C) Realizan prácticas de conservación de suelos y agua como abonos orgánicos y diversificación de cultivos incluyendo hortalizas, frutas y verduras (D) Saben de la existencia de recursos y bienes naturales.
Transformación y preparación de alimentos	1	(A) Han realizado mejoras a los conocimientos tradicionales para uso, conservación y transformación de alimentos locales (B) Conservan productos locales agrícolas, pecuarios, piscícolas mediante técnicas tradicionales (C) Transforman productos alimenticios vegetales y animales mediante procedimientos tradicionales (D) Saben algunos conocimientos tradicionales para conservar y transformar alimentos, pero han dejado de realizarlos.
	2	(A) Cuenta con un registro escrito del patrimonio alimentario del territorio (B) Han realizado mejoras nutricionales a las recetas tradicionales (C) Participan en eventos para recuperar, compartir, preparar y mejorar recetas tradicionales (D) Saben algunas recetas tradicionales, pero solo las preparan en fiestas.
Consumo	1	(A) Prefieren consumir lo producido (vegetal y animal) en la huerta propia o lo que se produce en la comunidad a lo que se compra fuera. (B) Prefieren consumir los cultivos de mínima labranza (los que la tierra da) más que los de máxima labranza. (C) De la producción propia de alimentos primero se come y se vende lo que sobra. (D) Se compran únicamente alimentos que no se producen en el espacio familiar.
	2	(A) Se ofrecen refrigerios saludables en la escuela y eventos locales (B) Se evita el consumo de "comida chatarra" en el hogar y en la escuela (C) Se realizan eventos de concientización y acciones de promoción de consumo responsable (D) Se sabe el funcionamiento y consecuencias del sistema consumista de alimentos.
Comercialización	1	(A) Se realizan encuentros regionales para intercambio de semillas y/o alimentos (B) Se compra lo producido localmente antes que lo que viene de fuera (C) Se realizan los sistemas tradicionales de intercambio como el trueque de alimentos entre vecinos, regiones y organizaciones, ma no de vuelta y comidas comunitarias (D) Se sabe cómo acceder a los mercados para vender productos locales, pero no se realiza esta actividad.
	2	(A) Se organizan mercados solidarios que impulsan precios justos, (B) Se mantienen finanzas solidarias y sistemas de ahorro y crédito comunitario (C) Se participa en redes que articulan esfuerzos, experiencias e información sobre producción agroecológica, innovación y fortalecimiento de formas asociativas de control territorial y sistemas productivos y de consumo (D) Se promueven prácticas de intercambio que promueven las relaciones igualitarias entre seres humanos y equilibradas con el medio ambiente.



Esfera 3: Sentir y creer	<p>Las creencias que tenemos sobre los alimentos y lo que pensamos que debe ser la Soberanía Alimentaria.</p> <p>(A) Existe un ordenamiento territorial que protege los sitios sagrados para ceremonias relacionadas con los alimentos. (B) Se cree y respeta las tradiciones orales, rituales y ceremonias tradicionales para alimentos y procesos (siembra, caza, recolección, cosecha, preparación, etc....) (C) Se realizan ceremonias y rituales de siembra, cultivo y cosecha de comida (D) Se reconoce un número significativo de ceremonias y rituales que se han dejado de practicar comparado con aquellas que se siguen practicando.</p> <p>(A) Con base en los conocimientos ancestrales, se producen y distribuyen medicinas y alimentos tradicionales en el territorio. (B) Se consumen y preparan medicinas y alimentos tradicionales de uso ceremonial y doméstico a nivel comunitario. (C) Se cree en el calendario lunar para la siembra, cultivo, cosecha y consumo de alimentos locales (D) Se cree en el poder curativo de las plantas medicinales del territorio.</p>
Espiritualidad	
Valores	<p>1 (A) Se aprecian los alimentos por su uso, valor nutricional y cultural más que por su valor comercial, (B) Se toman decisiones en cuanto a la producción y consumo de alimentos con autonomía. (C) Se prefiere la comida limpia de sustancias nocivas para el cuerpo y la tierra (D) Se conocen las políticas públicas y derechos relativos a la alimentación.</p> <p>2 (A) El ser campesino (la producción de comida) se considera importante y produce orgullo (B) el trabajo campesino se hace con amor y respeto por todos los demás seres de la tierra. (C) Se promueve la confianza y solidaridad entre las personas que producen y las que consumen los alimentos (D) Reconocen actividades que han reemplazado el trabajo campesino y explican si los alejan de su cultura.</p> <p>3 (A) Se fomenta la cooperación y la solidaridad por encima de la competencia y el individualismo (B) Se realizan trabajos colectivos con base en la confianza y la colaboración más que por evitar algún tipo de sanción (C) Se participa en la toma de acuerdos sobre las actividades a realizarse, siendo considerado su punto de vista (D) Se participa en las reuniones y trabajos colectivos porque así lo decidió la asamblea.</p>

## CONCLUSIONES

De todo lo anterior expuesto y con respecto al análisis de los datos que los organismos internacionales presentan en seguimiento al cumplimiento de los ODS referentes al hambre y la pobreza relacionados, se rescatan tres principales puntos: 1) La inseguridad alimentaria se mide por la ingesta insuficiente de alimentos, pero se trata de resolver mediante el acceso permanente a ellos. Si bien el método utilizado para su medición se basa en el consumo insuficiente de alimentos, por la conceptualización de sus categorías que refieren a situaciones de incapacidad para obtener alimentos suficientes, el problema se perfila hacia el acceso de alimentos, lo cual remite a la búsqueda de soluciones enfocadas a ello, mediante el incremento del ingreso; 2) La reducción de la pobreza no necesariamente mitiga el hambre y la inseguridad alimentaria; ante la idea de que el crecimiento económico es la solución al problema alimentario, los datos presentados con anterioridad hablan de que la reducción en el número de personas pobres se hizo de manera dispar entre las regiones, lo cual ocasionó, en primera instancia, no solo la profundización de la desigualdad entre los países, sino también al interior de ellos, pues ahora hay más pobres dentro de los países ricos que antes y, en segunda instancia, dejan ver que en regiones como América Latina, el problema del hambre está más vinculado a la desigualdad económica que a la pobreza en general.

Los dos anteriores llevan a una tercera contradicción que consiste en que el acceso a los alimentos no necesariamente impacta en la reducción de la inseguridad alimentaria. Ante la idea de que el incremento del ingreso permitirá la ingesta diaria de energía necesaria mediante el acceso permanente de alimentos,

los datos presentados, reflejan que, por un lado, la disminución de pobreza no necesariamente impactó en el número de gente con hambre y que se registró un incremento acelerado en el número de personas con obesidad y otro tipo de malnutrición sobre el de número de personas con hambre o inseguridad alimentaria crónica existente, lo cual además habla de un problema subyacente de nutrición y no de disponibilidad o acceso de alimentos.

Al respecto de las causas de la problemática, desde mirada de los organismos internacionales, residen en factores externos al modelo de producción -principalmente las ya mencionadas, el desempleo y la exclusión social asociados a las crisis económicas y la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres naturales y fenómenos meteorológicos por el cambio climático, los conflictos y los desplazamientos de población-.

Mientras que desde la mirada de LVC, las causas son de carácter estructural del sistema, -entre las ya mencionadas: la forma de producir en la agricultura y la ganadería con esquemas con alta dependencia energética, a las políticas neoliberales que han destruido la capacidad de los países a alimentarse a sí mismos y al control de la producción mundial de alimentos por parte de las transnacionales-, y señalan la responsabilidad que actores internacionales, como las instituciones financieras, han tenido en las cifras y datos que actualmente se presentan, por ser los principales promotores de soluciones alineadas a las políticas neoliberales del libre comercio que favorecen este modelo y que ellos mismos promocionan con sus estrategias.

Esta visión permite ver el tema alimentario y del hambre desde una perspectiva más amplia, no de manera aislada, ni coyuntural,



sino a mirarla en interdependencia con otras expresiones de esta gran crisis, en contexto en donde, por un lado, el proceso de acumulación del capital ha estado creando las fuerzas que actúan en deterioro de las condiciones de reproducción de vida en el planeta, y por otro, la implementación de las políticas neoliberales ha dejado las tareas esenciales para la reproducción social a la libre dinámica del mercado en manos de la iniciativa privada de las grandes corporaciones que tratan como mercancía a elementos que de origen no lo son, tales como la comida, la naturaleza y a la misma humanidad.

En cuanto a las soluciones para reducir la pobreza, el hambre y lograr el desarrollo sostenible, las propuestas de los organismos internacionales, giran en torno al crecimiento económico y al desarrollo de tecnologías para mitigar, adaptar e incrementar la capacidad de recuperación frente a los efectos del cambio climático para incrementar el ingreso y la productividad que permita el acceso a los alimentos de manera permanente, la gestión de los componentes para la producción, procesamiento y distribución de alimentos con la debida atención a los impactos ambientales, y el fomento de la agricultura familiar y los mercados cortos para aumentar la disponibilidad de alimentos y disminuir la pobreza rural.

Para ello, convocan a cambios en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana para tomar decisiones que contribuyan a la nutrición y a la sostenibilidad y ejercer presión a los gobiernos y empresas para crear las condiciones para el crecimiento económico incluyente y la reducción del hambre a cero para influir positivamente en la economía y lograr los ODS.

A cerca de los dos entendimientos del

problema alimentario que se distinguen desde sus conceptualizaciones y causas, las salidas y soluciones propuestas se perfilan hacia un carácter distinto entre lo económico y lo político. El entendimiento de los organismos internacionales considera el problema alimentario como un desbalance entre la oferta y la demanda de alimentos y se asocia la pobreza a la falta de ingreso para satisfacer las necesidades alimentarias básicas y al hambre y la malnutrición con la productividad, la vulnerabilidad en salud y la capacidad de aumentar los ingresos y la mejoría de los medios de vida de las personas pobres.

Para La Vía Campesina, el problema del hambre y la profundización de la pobreza están vinculadas a la disminución del poder tanto de las familias campesinas para producir sus propios alimentos como la de los países a alimentar a su población, lo cual se relaciona con las contradicciones de la dinámica del sistema alimentario global sujeta al modelo neoliberal bajo el poder de las multinacionales y a un proceso de desmantelamiento de la soberanía alimentaria mediante la drástica reducción de mecanismos de políticas públicas de protección

LVC, considera que la problemática no es consecuencia de una falta de alimentación ni de una producción alimentaria deficiente respecto a la demanda de alimentos, por lo que no se puede resolver con más medidas de libre comercio ya que las “recetas falsas que solo empeoran el daño” están basadas en un diagnóstico erróneo de las causas. (LVC, 2009, p.168). Mientras que los organismos internacionales recomiendan medidas en los espacios cotidianos de la vida de las personas, LVC, recomienda una serie de cambios radicales en lo local, lo nacional y lo internacional, conducentes a permitir que

los países puedan garantizar su producción alimentaria nacional.

Considerando que para LVC ni los monocultivos ni los agrocombustibles son comida sino mercancías, se promueva la agricultura campesina y familiar que garantice la diversificación de cultivos para un consumo de temporada y los mercados de proximidad como una forma de relacionamiento territorial donde se reproducen prácticas tradicionales de intercambio de alimento y compartición de saberes y especies, mientras que los organismos internacionales promueven la agricultura familiar y los circuitos cortos como una manera de reducir la pobreza rural a partir del incremento del ingreso de manera local y garantizar la inserción de los productos locales a los mercados para el acceso y distribución permanente.

Sobre la relación entre la crisis ambiental y la crisis alimentaria, el SOFI 2018, destaca a la variabilidad climática y los fenómenos meteorológicos extremos como factores clave del aumento del hambre en el mundo ante lo que propone centrarse en la resiliencia climática de los sistemas alimentarios, lo que implica políticas, programas y prácticas integradas de reducción y gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, mientras que LVC considera que las transformaciones climáticas alteran las condiciones para producción de alimentos, pero a su vez, los patrones de producción corporativos implican una severa presión sobre utilización de la biocapacidad del planeta, además de contribuir de manera significativa a la generación de gases de efecto invernadero, considerando que mientras las estrategias sigan girando en torno al desarrollo económico guiado por el crecimiento y la ganancia económica, la degradación ambiental seguirá

avanzando y el capitalismo solo se pintará de verde, al no cuestionarse la causa más profunda del problema: el antropocentrismo desde el que los humanos se atribuyen el derecho de dominar a la naturaleza.

A partir del reconocimiento de la crisis civilizatoria y de los límites del planeta, cualquier proyecto civilizatorio alternativo viable tendrá que estar distanciado de la lógica depredadora de la sociedad del progreso, de la explotación de la naturaleza de la lógica de la acumulación del capital y del patrón del crecimiento sin fin del desarrollo, que resulta incompatible con la vida del planeta. Por ello, desde el pensamiento crítico latinoamericano los pueblos de la Tierra con sus formas de vida, de relacionamiento, de su entendimiento del mundo y de la manera de habitar los territorios, la naturaleza como dadora de vida, es concebida como sujeto y no objeto, por lo que tiene derecho a que se le respeten sus ritmos propios de restauración y a dar su opinión, con respecto al tratamiento que se le da, la cual es manifestada a través de diferentes señales a las que los humanos deben estar atentos, observar y respetar, aportan elementos para nuevas categorías en construcción para un modelo civilizatorio alternativo, basado en el paradigma de la religación entre cultura y naturaleza.

En contribución a ello, se presentan a manera de indicadores culturales de soberanía alimentaria, las miradas y sentipensares de un entramado de apuestas por la soberanía alimentaria en el Cauca que, lejos de constituir una fórmula a seguir supone un aporte para la configuración de categorías diferentes a las de la racionalidad económica, para la construcción de otro mundo posible.



## REFERENCIAS

- ACOSTA, A. & MARTÍNEZ, E. (2014). Desarrollo, Postcrecimiento y Buen Vivir. Debates e interrogantes. Quito: Abya-Yala.
- BARTRA, A. (2009). “La Gran Crisis”, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2009, vol. 15, nº 2 (mayo-agosto).
- CSA (2020). Comité de seguridad alimentaria mundial de las naciones unidas. Voces desde los territorios de la covid-19 a la transformación radical de nuestros sistemas alimentarios 2020. Versión reducida. En: [http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/10/ES-COVID\\_SHORT-2020.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/10/ES-COVID_SHORT-2020.pdf)
- Banco Mundial (2020). Entendiendo la pobreza. Panorama General. En: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>
- BM. (2018). Banco Mundial. La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza, panorama general del informe. En: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/211330ovSP.pdf?sequence=33&isAllowed=y>
- BM. (2014). Banco Mundial Agricultura: Resultados del sector. Proyectos y Operaciones. En: <https://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/agriculture-results-profile>
- GMB GRUPO BANCO MUNDIAL. (2020). Los nuevos pobres son diferentes: quienes son y porque son importantes. Carolina Sánchez-Páramo, directora mundial de Pobreza del Grupo Banco Mundial. Comunicado de prensa. EN: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/los-nuevos-pobres-son-diferentes-quienes-son-y-por-que-son-importantes>
- CEPAL (2020a). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Informe Especial COVID-19, Nº 3, julio. En: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf)
- CEPAL (2020b). “Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, Informe Especial COVID-19, Nº 5, Santiago, julio. En: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf)
- CEPAL. (2020b) Reconstruir mejor América Latina y el Caribe pospandemia significa reconfigurar el desarrollo con igualdad y sostenibilidad: Alicia Bárcena. Comunicado de prensa. En: <https://www.cepal.org/es/noticias/reconstruir-mejor-america-latina-caribe-pospandemia-significa-reconfigurar-desarrollo>
- CEPAL. (2019). ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible en América Latina y el Caribe. En: [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods2\\_c1900729\\_press\\_1.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods2_c1900729_press_1.pdf)
- PESA EN CENTROAMÉRICA (2011). Coordinación Regional Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (Proyecto Food Facility Honduras: Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos, 3ra Edición, febrero de 2011. En: <http://www.fao.org/3/at772s.pdf>
- ESCOBAR A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social en Daniel Mato (coord.).
- Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

- Escobar, A. "Mas allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso." *Revista de Antropología Social*, vol. 21, 2012, p. 23+. Gale OneFile: Informe Académico. En: <https://core.ac.uk/download/pdf/38821953.pdf>
- ESTERMANN, J. (2013). Crisis civilizatoria y Vivir Bien. *Revista Polis* no. 33. En: <http://journals.openedition.org/polis/8476>
- HARVEY D. (2005). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. CLACSO, Argentina. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2020). Versión resumida de El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables. Roma, FAO. En: <https://doi.org/10.4060/ca9699es>; <http://www.fao.org/3/ca9699es/CA9699ES.pdf>
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. (2018). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición. FAO, Roma. En: <http://www.fao.org/3/I9553ES/I9553es.pdf>
- FAO. (2014). El Reto del Hambre Cero y la CIN2. En: <http://www.fao.org/3/a-as650s.pdf>
- FAO. (2011). Conceptos básicos. Temas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) Centroamérica. En: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/en/>
- FAO. (2008). Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Roma, 3 – 5 de junio de 2008. HLC/08/INF/1. Abril del 2008. En: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_](http://www.fao.org/fileadmin/user_)
- [upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-inf-1-S.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/HLC08-inf-1-S.pdf)
- GRFC (2020). Global Network against Food Crisis. Informe Mundial de las Crisis Alimentarias 2020. En: [https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC\\_2020\\_KM\\_Sp.pdf](https://www.fsinplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_KM_Sp.pdf)
- Gudynas, E. (2004). Naturaleza y Estrategias de desarrollo. En *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*. Coseoroba Ediciones: Uruguay. Pp. 27-47 y 217-244.
- LAKNER C., NISHANT Y., GERSZON M., CASTANEDA A., G WUMELINA F. (2020). Informe Perspectivas económicas mundiales. Últimas estimaciones del impacto de la COVID-19 en la pobreza mundial: el efecto de los nuevos datos. PovcalNet. En: <https://blogs.worldbank.org/es/datos/ultimas-estimaciones-del-impacto-del-coronavirus-en-la-pobreza-mundial>
- LVC. (2008) La Vía Campesina. Una respuesta a la Crisis global de alimentos, LVC: Crisis alimentaria. 2 de mayo 2008. En: <https://viacampesina.org/es/una-respuesta-a-la-crisis-global-de-los-alimentos/>
- LVC. (2009). La Vía Campesina. Documentos políticos de la Vía Campesina. V Conferencia Mozambique, del 17 al 23 de Octubre, 2008. Yakarta, 2009. En: <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2010/03/COMBINED-SP-5-FINAL-min.pdf>
- LVC (2018). La Vía Campesina Soberanía Alimentaria Ya. Una guía por la Soberanía Alimentaria. European Cordination Vía Campesina. <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf>
- LEFF, E. (2011). Sustentabilidad y racionalidad ambiental: Hacia "otro" programa de sociología ambiental *Revista Mexicana De Sociología*,



73(1), 5-46. Retrieved October 27, 2020. En <http://www.jstor.org/stable/25769920>

LEFF E. 2004. Racionalidad ambiental. La apropiación social de la naturaleza. México: Siglo XXI Editores.

OULHA, L. y YGALLEGOS, X. (2017). Economía social y solidaria, migración y género. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

PNUD. (2015). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Objetivos del Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. Nueva York. En: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/mdg/the-millennium-development-goals-report-2015.html>

RUBIO, B. (2014). El dominio del hambre. Crisis de hegemonía y alimentos. México: Universidad Autónoma Chapingo, Colegio de Posgraduados, Universidad de Zacatecas, Juan Pablos Editor.

RUBIO, B. y PEÑA R., J. (2013). Una visión histórica del dominio agroalimentario de Estados Unidos: de la postguerra a la crisis alimentaria. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 38 - 1er semestre de 2013. En [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riear/riear\\_v38\\_n1\\_01.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riear/riear_v38_n1_01.pdf)

RUBIO, B (2011). Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina. Revista de Economía Mundial, núm. 29, 2011, pp. 61-87. En: <https://www.redalyc.org/pdf/866/86622169002.pdf>

UN. (2016a). Fin de la pobreza ¿Por qué es importante?. En: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/1\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/1_Spanish_Why_it_Matters.pdf)

UN. (2016b). Fin del hambre ¿Por qué es importante?. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/>

[uploads/sites/3/2016/10/2\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2_Spanish_Why_it_Matters.pdf)

UN. (2015). La Agenda para el Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible. En: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

ZURITA, G., MARTÍNEZ, J. RODRÍGUEZ M. (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. Revista electrónica El Cotidiano n. 157, p. 17-27. En: [en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512739003](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512739003)



## **SOCIEDADES DE CONTROL Y AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO<sup>1</sup>**

Isaí González Valadez <sup>2</sup>

Jimena Vianey Eleonor Lee Cortés<sup>3</sup>

---

1 Este artículo es realizado dentro de las actividades del Proyecto PAPIIT IN304219 “Gestión Institucional para el Desarrollo Territorial. El Agenciamiento de desarrollo como instrumento de planeación territorial en los procesos de desarrollo de la región Norte de México”

2 Filósofo y Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Red de Gestión Territorial de Desarrollo-México. Correo electrónico: isaí79@gmail.com

3 Arquitecta y Doctora en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Red de Gestión Territorial de Desarrollo-México. Correo electrónico: arqlee09@gmail.com



## RESUMO

O conceito de Sociedades de controle descreve a forma como as sociedades contemporâneas funcionam, Agenciamento de desenvolvimento levanta uma perspectiva para gerar processos de desenvolvimento neste contexto. É exemplificado com a cooperativa de mulheres indígenas do estado de Chiapas Jolom Mayaetik.

**Palavras-chaves:** Sociedades de controle, Agenciamento de desenvolvimento, territorio

## ABSTRACT

The concept of Control Societies describes the way in which contemporary societies function. Development Assemblage raises a perspective to generate development processes in this context. It is exemplified with the cooperative of indigenous women of the state of Chiapas Jolom Mayaetik.

**Keywords:** Control Societies, Development assemblage, territory

## RESUMEN

El concepto de Sociedades de control describe la forma en que funcionan las sociedades contemporâneas, el Agenciamiento de desarrollo plantea una perspectiva para generar procesos de desarrollo en este contexto. Se ejemplifica con la cooperativa de mujeres indígenas del estado de Chiapas Jolom Mayaetik.

**Palabras clave:** Sociedades de control, Agenciamiento de desarrollo, territorio.

## LAS SOCIEDADES DE CONTROL

Sin lugar a duda el concepto de “Sociedades de control”, ha cobrado particular relevancia en el pensamiento político y social contemporáneo. Esta singular propuesta, planteada por el filósofo francés Gilles Deleuze, intenta dar cuenta de la forma en la que vivimos en la actualidad, esto es, de la manera en la que somos afectados por los fenómenos propios de vivir en nuestro tiempo. A partir de este concepto es posible realizar por lo menos dos tareas interesantes: por un lado, perfilar la imagen de un futuro posible, de un devenir con altas posibilidades de efectuación en el tiempo próximo; y por otro, dibujar una “zona de tránsito”, compleja e intrincada, en la cual de hecho estaríamos ya habitando. Mientras para algunos autores la principal aportación del concepto radicaría en la primera tarea, para otros la relevancia de las Sociedades de control estaría en ubicar no un punto de llegada, sino un camino, un conjunto de derroteros en los cuales estaríamos situados y podrían conducir incluso a otros parajes, más allá de los señalados por el propio Gilles Deleuze. En esta segunda interpretación cabría de mejor forma la elaboración de propuestas que lograrían intervenir el campo de posibilidades planteado para colocarnos incluso en otras trayectorias.<sup>1</sup> A pesar de la importancia de esta aportación teórica, el propio Deleuze le dedica relativamente poco espacio en su obra,<sup>2</sup> quizá porque remite la génesis de su funcionamiento a su colega y amigo Michel Foucault, (según François Dosse, todo este periplo no sería sino un “devenir-foucaultiano” (DOSSE, 2009, p.427)), o porque reconoce

1 Todo el tema del “Agenciamiento de desarrollo” estaría en esta área.

2 Las menciones a las Sociedades de control desaparecen en su trabajo posterior a 1990.

que el espectro fenoménico del concepto estaría ya contenido en la obra del autor que según él da nombre a este tipo de sociedades: William Burroughs.<sup>3</sup> La lectura de los textos de Burroughs sería, en este contexto, suficiente para entender cómo estaría acaeciendo nuestro mundo actual. En cualquier caso, Deleuze recupera la idea de “diagrama” (PATTON, 2013; DOSSE, 2009) para explicar la forma en la que las Sociedades de control surgen y sus diferencias con las anteriores, marcadamente aquellas denominadas por Michel Foucault, “Sociedades disciplinarias” (FOUCAULT, 2009b; FOUCAULT, 1988).<sup>4</sup> Tanto la formulación de una “zona de tránsito” de lo existente a otra cosa, como la propuesta de las Sociedades de control aparecen por lo menos en seis momentos en la obra deleuziana:

1. Foucault (1986). En este primer momento, de corte descriptivo, si bien no establece como tal el concepto de Sociedades de control, sí hay ya la intuición de que estamos viviendo una época de tránsito, que algo está acabando al tiempo que algo nuevo se está generando (DELEUZE, 1987). En este texto, realizado a propósito de la obra de Michel Foucault, Deleuze recupera la caracterización que hace el profesor del Collège de France de las Sociedades disciplinarias y lo que a su entender serían algunas características del diagrama por surgir. Para eso recupera

3 Para Deleuze, el escritor norteamericano William Burroughs es quien da nombre a las Sociedades de control. Las referencias estarían en toda su obra, sin embargo, el tema del control se podría encontrar especialmente en la novela “*The Naked Lunch*” (Traducción en Anagrama, 1997).

4 Para Foucault existirían tres diagramas: las Sociedades de soberanía, las Sociedades disciplinarias y las Sociedades de control. (FOUCAULT, 1999; FOUCAULT, 2009b).



fundamentalmente argumentos contenidos tanto en Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión, como en el primer volumen de la Historia de la sexualidad: La Voluntad de saber. Para Deleuze, en Vigilar y castigar, Foucault define como el elemento fundamental del diagrama disciplinario la función “imponer una tarea o una conducta cualquiera a una multiplicidad de individuos cualesquiera, bajo la única condición de que la multiplicidad sea poco numerosa y el espacio delimitado poco extenso” (DELEUZE, 1987, p.101)<sup>5</sup> Esto es, una anatomopolítica. Por su parte en la Voluntad de Saber, Foucault describirá otro tipo de funcionamientos diagramáticos: “gestionar y controlar la vida en una multiplicidad cualquiera, a condición de que la multiplicidad sea numerosa (población) y el espacio extenso o abierto” (DELEUZE, 1987, p.101)<sup>6</sup>. Esto es, una biopolítica. Para Foucault, el poder sobre la vida, que inicia aproximadamente en el siglo XVII, se presenta a partir de dos formas, las cuáles sin ser contrarias, constituyen dos polos de desarrollo. El primero de ellos, y que a decir del autor fue el primero en formarse, fue centrado en el cuerpo como máquina: “su educación, el aumento de sus aptitudes, el arrancamiento de sus fuerzas, el crecimiento paralelo de su utilidad y su docilidad, su integración en sistemas de control eficaces y

5 “La fórmula abstracta del panoptismo ya no es, pues, “ver sin ser visto”, sino imponer una conducta cualquiera a una multiplicidad humana cualquiera. Sólo es necesario que la multiplicidad considerada sea reducida, incluida en un espacio restringido, y que la imposición de la conducta se realice por distribución en el espacio, ordenación y seriación, en el tiempo, composición en el espacio-tiempo...” (DELEUZE, 1987, p.60).

6 “Estas precisiones son tanto más necesarias cuanto que en *La Voluntad de saber* descubrirá otra pareja materia-función puras: en este caso, la multiplicidad es numerosa, en un espacio abierto, y la función ya no es imponer una conducta, sino gestionar la vida” (DELEUZE, 1987, p.60 *infra*).

económicos, todo ello quedo asegurado por procedimientos de poder característicos de las disciplinas: anatomopolítica del cuerpo humano”. (FOUCAULT, 2009<sup>a</sup>, p.168).

El segundo polo, constituido hacia mediados del siglo XVIII, fue centrado en el cuerpo-especie: “en el cuerpo transido por la mecánica de lo viviente y que sirve de soporte a los procesos biológicos: la proliferación, los nacimientos, y la mortalidad, el nivel de salud, la duración de la vida y la longevidad, con todas las condiciones que pueden hacerlos variar; todos esos problemas los toma a su cargo una serie de intervenciones y controles reguladores: una biopolítica de la población”. (FOUCAULT, 2009<sup>a</sup>, p.168).

Finaliza el francés, “sobre esos polos se desarrolla la organización del poder sobre la vida... Esa “tecnología de doble faz”, caracteriza un poder cuya más alta función no es ya matar sino invadir la vida enteramente” (FOUCAULT, 2009<sup>a</sup>, p.169). El cuerpo, notoriamente, es fundamental para el desarrollo y operación de este diagrama<sup>7</sup>. Mientras las Sociedades disciplinarias lo tenían como centro y eje de la constitución del saber y del ejercicio del poder, en las Sociedades de control muta, dando paso a otra cosa: a un entramado rizomático, múltiple, abierto a conexiones, relaciones y distribuciones variables (latitudes/longitudes) que lo “desnaturalizan” y lo transforman en algo diferente.

2. El poder. Curso sobre Foucault (1986). En el curso que sobre la obra de Michel Foucault imparte Deleuze en 1986, podemos encontrar dos momentos de alta relevancia para identificar tanto la “zona de tránsito”

7 Como se observará más adelante, este elemento es fundamental para entender el tránsito hacia las Sociedades de control.

que hemos referido, como la constitución del concepto de Sociedades de control. En el primero (la sesión del 14 de enero) Deleuze analiza con más detalle la propuesta realizada en el libro sobre Foucault en torno a la anatomopolítica y biopolítica.<sup>8</sup> Deleuze insiste en que La Voluntad de Saber implica un avance sobre las reflexiones plasmadas en Vigilar y castigar. Mientras que en este último se analizaba un solo tipo de “acción abstracta” (imponer una tarea cualquiera a una multiplicidad humana poco numerosa en un espacio-tiempo limitado, bien determinado y cerrado), en el primer texto incluía ya una “segunda acción abstracta”, a saber: gestionar la vida en una multiplicidad numerosa y un espacio-tiempo abierto: controlar la vida, esto es, una biopolítica de las poblaciones. “Las Sociedades disciplinarias, o al menos el poder en dichas sociedades, a grandes rasgos, nuestras sociedades desde mediados del siglo XVIII, se define por lo que yo llamaría estos dos “rasgos diagramáticos”. Finaliza Deleuze: “Sería interesante buscar cuales son las diferencias entre los dos espacios-tiempos, el espacio-tiempo abierto de las multiplicidades numerosas y el espacio-tiempo cerrado de las multiplicidades poco numerosas” (DELEUZE, 2014, p.84). Esta búsqueda será la que lo llevará a articular poco a poco algunas hipótesis sobre las Sociedades de control, las cuales solidificarán, como veremos adelante, en el reconocido “Post-scriptum sobre las Sociedades de control”. Sin embargo, ya desde este momento Deleuze comienza a delimitar una ruta cuando: a) incluye algunas consideraciones sobre la obra de Pierre Boulez respecto a las características de los “espacios lisos” (propios del funcionamiento

8 Es posible suponer que, por la coincidencia de fechas, tanto el libro sobre Foucault como las notas para este curso hayan sido realizadas al mismo tiempo.

de las Sociedades de control). Estos espacios serían, básicamente, abiertos. No contarían con una unidad de medida, ni con un tiempo o un pulso: estarían ocupados sin cuenta o medida. Constituirían lugares donde se distribuirían fenómenos probabilísticos, y se formularían índices de densidad o de escasez, de ocupación, más que de velocidad. Serían lugares donde el número mide la probabilidad de los acontecimientos (DELEUZE, 2014, p.85); y b) plantea que “siguiendo por ejemplo a los partidarios de lo postmoderno ¿podría decirse que la informática y las disciplinas conexas representan una mutación del diagrama y nos hace pasar a otro tipo de sociedad que ya no es la disciplinaria, no menos cruel y dura, pero una sociedad donde las relaciones de fuerzas ya no pasan por el diagrama disciplinario? Habría que ver si los métodos actuales de control toman todavía el viejo modelo de las disciplinas o si toman modelos nuevos, y qué modelos nuevos” (DELEUZE, 2014, p.87). Otra pista la podemos encontrar en la clase del 25 de marzo cuando realiza una digresión sobre el tema de las máquinas y su correlación con las “épocas históricas”. Así, mientras a la época clásica le corresponderían máquinas simples y mecanismos de relojería, las cuales denomina “máquinas de Dios”, en la época humanista habrían cobrado relevancia las máquinas energéticas, cuyo ejemplo más claro es la máquina de vapor. Sin embargo, para nuestro autor, en la actualidad estaríamos entrando a una época marcada por las máquinas de tercera generación, a saber, máquinas cibernéticas, máquinas propias de un régimen informático, digital. A este fenómeno lo denominará: “la revancha del silicio”. (DELEUZE, 2014, p.339). La informática, como se verá más adelante no sólo es una de las características fundamentales de las Sociedades de control, sino un plano de



relación y distribución del desarrollo revelado en esta época. El 2º momento importante de este texto se encuentra en la clase del 8 de abril de 1986. En esta clase DELEUZE realiza ya una extensión del plano conceptual, una intervención a los planteamientos foucaultianos. Basándose en la triada forma-Dios, forma-hombre, forma-superhombre (o forma-del porvenir), el francés asegura que es posible encontrar en Foucault un paso más, un escalón más, una tendencia diagramática hacia algo que ya no son las Sociedades disciplinarias. No sólo regresa al argumento de la superación de La Voluntad de saber sobre Vigilar y Castigar, sino que asegura: “en el estado de los textos de Foucault, me parece que muchas cosas volverían de hecho posible la distinción de tres formaciones y no solamente dos... Por lo tanto, aun si hay superposición, ¿no podríamos formar a partir de los textos de Foucault la hipótesis siguiente de tres formaciones y no de dos?” (DELEUZE, 2014, p.364). Estas tres formaciones serían, a saber, las Sociedades de soberanía, mismas que corresponderían a una parte de la Edad Media y a la Edad Clásica, la monarquía absoluta y concluirían con la revolución francesa; las Sociedades disciplinarias, las cuales iniciarían en el periodo posterior a la revolución francesa, incluirían el Imperio Napoleónico y el siglo XIX, “y comenzando ya en este periodo, por supuesto la aparición de una tercera formación, fundada sobre una biopolítica de las poblaciones, que se esboza en el siglo XIX y estalla en el siglo XX”. ¿Cómo llamar a la tercera formación, se pregunta Gilles Deleuze en 1986? “Empleando el término del que se sirve el autor norteamericano William Burroughs, diremos que es una formación o un poder de control” (DELEUZE, 2014, p.364). Para Deleuze la “biopolítica de las poblaciones” (concepto con el que comienza a pensar

esta tercera diagramación) tendría como características fundamentales: los espacios abiertos, las grandes multiplicidades sin límites asignables, así como el cálculo constante de las probabilidades: nupcialidad, mortalidad, natalidad, etc. Aquí vale la pena subrayar que para Deleuze no solo los hombres y las mujeres, los cuerpos humanos, conforman a las poblaciones. Al apuntar a la gestión más que a la disciplina, podemos encontrar que “la población puede ser tanto cereales, como corderos, como viñedos, como hombres. Todo esto está tomado en poblaciones, es decir, en multiplicidades numerosas sin límites asignables” (DELEUZE, 2014, p.369). Como profundizaremos adelante, mientras que en las Sociedades disciplinarias el principal funcionamiento espacial era en encierro de los cuerpos, “lo que ha remplazado los límites asignable al encierro son las escalas probabilísticas, es decir las zonas de probabilidades” (DELEUZE, 2014, p.369).<sup>9</sup>

3. ¿Qué es un acto de creación? (1987). Convocado por la cátedra “Mardis de la Fondation” de la Fondation Européenne Pour Les Métiers de L’image Et Du Son, el 17 de marzo 1987, Gilles Deleuze es invitado a dar una conferencia a la cual titula ¿Qué es un acto de creación? Es en este espacio donde se escucha decir a Deleuze por primera vez el concepto Sociedades de control: “Es cierto que estamos entrando en una sociedad que podríamos llamar Sociedad de control”, señala el francés. Como se ha dicho, Foucault habría caracterizado dos tipos de sociedades: de soberanía y disciplinarias. Estas últimas, que habrían surgido con Napoleón, se definían por diagramar al espacio por medio de instancias

<sup>9</sup> Es fundamental cuando Deleuze señala que “toda la cuestión de las tarjetas es fabulosa... las tarjetas, la unificación, las tarjetas magnéticas, eso es control”.

de encierro, por lugares de reclusión. Foucault, señala Deleuze, “nunca pensó, y así lo dijo con toda claridad, que las Sociedades disciplinarias fueran eternas. Todo lo contrario: pensaba obviamente que estamos entrando en otro tipo de sociedad” (DELEUZE, 2007, p.287).<sup>10</sup> Si bien aún existen y existirán elementos de las Sociedades disciplinarias (de hecho, aún contaríamos con arcaísmos propios de las Sociedades de soberanía, tales como la idea de soberanía misma: soberanía energética, soberanía alimentaria, soberanía nacional, etc.), Foucault ya habría pensado en nuestro ingreso a otro tipo de sociedades, que, reitera Deleuze, habría que llamarlas, por referencia a William Burroughs, con el “sencillo” nombre de Sociedades de control. Foucault, señala Deleuze, no sólo fue un buen lector de Burroughs, sino que sintió una viva admiración por el norteamericano. De hecho, ambos habrían coincidido la noche del 14 de noviembre de 1975 en el coloquio sobre “Esquizocultura” realizado por la Universidad de Columbia en Nueva York.<sup>11</sup> En esta conferencia, Deleuze es de una claridad y de una contundencia brutal cuando afirma que: “los que “cuidan de nosotros”, los que “procuran nuestro bien”, ya no tendrán necesidad de espacios de encierro”. Esto es, no sólo los viejos espacios disciplinarios están en una metamorfosis profunda: las figuras de poder, las figuras sacerdotales que hacían funcionar dichos espacios, (el líder, el caudillo, el guía, el dirigente, el activista, etc.), están mutando hacia configuraciones cada vez más terribles y espeluznantes.<sup>12</sup> “Lo alucinante

serán las (nuevas) formas de control”, remata. En este sentido, la información es un medio por el cual se estarían dando estas Sociedades de control. Sin embargo, la información, no sería otra cosa que un “sistema controlado de las consignas”, de las consignas que rigen una sociedad determinada. Por eso habría que buscar formas en las que la contra-información fuese efectiva como un acto de resistencia, y eso, en su opinión, es tarea, entre otros, del arte y los artistas.

4. ¿Qué es un dispositivo? (1988). En el marco del Encuentro Internacional “Michel Foucault Filósofo”, llevado a cabo los días 9, 10 y 11 de enero de 1988 en París, Deleuze presenta la ponencia “¿Qué es un dispositivo?”. En ésta afirma que el homenajeado, más que dibujar la imagen de las sociedades modernas como un conjunto de dispositivos disciplinarios, traza “la historia de lo que poco a poco vamos dejando de ser”. Para Deleuze la actualidad se estaría realizando en un entramado “de control abierto y continuo” muy diferente a las Sociedades disciplinarias, cuyo funcionamiento espacial básico, hemos dicho, es el encierro. En este documento, Deleuze vuelve a sostener que la forma de funcionar del control podemos encontrarla en la obra de William Burroughs. “Foucault concuerda con Burroughs, que anuncia nuestro futuro más controlado que

---

ciudades de control existen, en algunos casos, ciertas líneas que aparecen como trazos de acuarela: se difuminan y dispersan sin saber los límites exactos de cada uno. Con el tema de los centros de poder sucede algo así. Una característica de las Sociedades disciplinarias que se conserva e incrementa en las Sociedades de control es la aparición de muchas figuras de ejercicio de poder. Este funcionamiento sacerdotal ha invadido los dispositivos de control al punto de convertirse en uno de los temas centrales de este tipo de sociedades. Ver. GONZÁLEZ, Isaí y LORA, María. “El poder”. En AYALA, Fernando y MORA, Salvador. (Coords.) *Léxico de los grupos de poder*. México: FCPyS-UNAM, 2017. p. 159

10 Existe el registro en video de la conferencia en: <https://www.youtube.com/watch?v=dXOzcexu7Ks>

11 El propio Deleuze había compartido mesa el sábado 15 de noviembre con el músico y filósofo John Cage.

12 Entre las Sociedades disciplinarias y las So-



disciplinado. No es cuestión de preguntarse qué es peor. Porque también hemos de apelar a producciones de subjetividad capaces de resistir a esta nueva dominación, muy diferentes de las que se ejercían antes contra las disciplinas” (DELEUZE, 2007, p.310).

5. El devenir revolucionario y las creaciones políticas. (1990). En 1990 Deleuze acepta realizar una entrevista con el también filósofo Toni Negri. En dicha entrevista realizada para la revista *Futur Antérieur* (posteriormente titulada como “El devenir revolucionario y las creaciones políticas”), podemos encontrar una caracterización más madura y pensada sobre el concepto de Sociedades de control. Muchos elementos expuestos ahí, serán fundamentales en el principal texto sobre las Sociedades de control, el ya mencionado “Post-scriptum sobre las Sociedades de control”.<sup>13</sup> “Es verdad que estamos entrando en sociedades de “control” que ya no son exactamente disciplinarias”, afirma (DELEUZE, 2006, p.273). Si bien Foucault habría realizado un primer acercamiento a esta “zona de tránsito” de las Sociedades disciplinarias a otra cosa, en esta entrevista Deleuze inicia una detallada caracterización de las Sociedades de control. No solo los antiguos funcionamientos tales como el encierro han dejado de operar, sino que han surgido otros. Nuevos funcionamientos están surgiendo, asegura nuestro autor. El primero de ellos radica en que, a diferencia de las Sociedades disciplinarias donde los elementos estaban “compartimentarizados” (lo cual suponía el inicio y el final de una tarea cualquiera, de un espacio cualquiera o de una temporalidad cualquiera), en un régimen de control nada

<sup>13</sup> Al igual que en 1986, es posible pensar que, por la cercanía de las fechas, la entrevista se llevó a cabo mientras elaboraba el mencionado Post-scriptum.

termina nunca. “Es posible que los más duros encierros lleguen a parecernos parte de un pasado feliz y benévolo frente a las formas de control en medios abiertos que se avecinan” (DELEUZE, 2006, p.274). “Lo abierto”, entonces, aparece como un funcionamiento fundamental de las Sociedades de control. El espacio estriado de la modernidad da paso a un espacio liso en el que las interconexiones, las relaciones (y la distribución de ambas), generan procesos de territorialización, más que las fronteras y las líneas divisorias construidas por la tradición.<sup>14</sup> En esta entrevista Deleuze reflexiona sobre las posibilidades de acción en las Sociedades de control. Para nuestro autor, la creación constituye un ejercicio que puede ayudarnos a sobrevivir en este tipo de sociedades. Marcadamente la creación de conceptos (como más adelante quedara claro con el concepto de Agenciamiento de Desarrollo), constituye una forma de habitar de distinta manera en las Sociedades de control, así como de tender líneas de fuga que permitan la construcción de pedazos de una nueva tierra. Estos nuevos conceptos tendrán que escapar a los mecanismos de control por un lado y por otro permitir que otro tipo de acontecimientos ocurran: “más que de procesos de subjetivación habría que hablar de un nuevo tipo de acontecimiento, que no se pueden explicar por los estados de cosas que los suscitan o en los que desembocan” (DELEUZE, 2006, p.276). El compromiso de los pobladores de las Sociedades de control sería tender a crear no solo nuevos conceptos, sino nuevos “espacio-tiempos” que escapen a la feroz maquinaria del control.

6. Post-scriptum sobre las Sociedades de Control (1990). Finalmente, el último

<sup>14</sup> Pensemos por ejemplo en el caso de las fronteras nacionales y subnacionales, así como en la consabida “división política”.

documento en el que podemos encontrar la elaboración del concepto de Sociedades de control en el corpus deleuziano es el célebre Post-scriptum sobre las Sociedades de control. Este texto, aparecido en la revista *L'Autre Journal* en mayo de 1990 es el lugar donde Deleuze habla, analiza y filosofa de manera más detallada sobre las Sociedades de control. Pareciera que las intuiciones que nacen desde 1986, se consolidan aquí. Según Françoise Dosse, el desarrollo del concepto se debe a que Deleuze siente la imperiosa necesidad de pensar los cambios que ocurrían en ese momento. (DOSSE, 2009, p.428). Para Deleuze, siguiendo de nueva cuenta a Foucault (a quien aquí llama "Maestro del encierro"), las Sociedades disciplinarias tenían como funcionamiento esencial el encierro de los cuerpos: "concentrar, repartir en el espacio, ordenar en el tiempo, componer en el espacio-tiempo una fuerza productiva cuyo efecto debe superar la suma de las fuerzas componentes" (DELEUZE, 2006, p.278). Dicho diagrama, que habría presentado serios problemas después de la Segunda Guerra Mundial,15 estaría ya en una crisis generalizada. Todo el "esquema de la interioridad" (encierro-interior-adentro) estaría pasando un momento de disolución y desaparición. Estaríamos asistiendo a una "crisis de los interiores"16. Aun cuando existe un impulso por salvar el status quo, por "reformular" algunos elementos

15 Así como el comienzo de las Sociedades disciplinarias es fijado por Foucault en la coyuntura de las campañas napoleónicas, el inicio de las Sociedades de control es sugerido por Deleuze a partir de la aparición del fascismo europeo.

16 Esta "crisis de los interiores" no hace referencia únicamente a los "adentros" que dan encierro a los cuerpos, comprenderían también al "adentro" del propio cuerpo: el alma, el espíritu, la consciencia, el inconsciente, el super-yo, etc. *Cfr.* (DELEUZE y GUATTARI, 2008) y (DELEUZE y GUATTARI, 2010).

disciplinarios<sup>17</sup>, gestionando con esto su agonía, Deleuze observa el surgimiento de "nuevas fuerzas" las cuales habría que identificar, caracterizar y analizar cómo están operando. Estas fuerzas, de la mano de nuevos funcionamientos, constituirían las Sociedades de control. "Control" como se ha mencionado es una palabra rescatada de la obra de William Burroughs, autor que de manera profética observa la distribución, el funcionamiento y los devenires de estas sociedades abiertas y completamente gestionadas. "Control", señala Deleuze, es el nombre propuesto por el norteamericano para designar al nuevo monstruo que Foucault reconoció como nuestro futuro inmediato" (DELEUZE, 2006, p.278). Si bien un elemento de contraste entre las Sociedades disciplinarias y las Sociedades de control radicaba en el tema del espacio (lo encerrado vs. lo abierto), Deleuze observa otros fenómenos que es importante recuperar:

a) Mientras que en las Sociedades disciplinarias se desarrollaba un "lenguaje analógico", las Sociedades de control se desenvuelven a partir de un lenguaje "numérico-digital". Que las Sociedades disciplinarias empleen un lenguaje analógico significa por lo menos cuatro cosas: 1) que los centros de encierro son variables independientes (siempre comienzan de cero), 2) que funcionan por reiteración, 3) que funcionan mayormente por medios no verbales (recurren más a prácticas y/o a una icónica determinada: signos paralingüísticos, movimientos expresivos, etc.) (BATESON, 1991; DELEUZE, 2016, p.115) y 4) que los segmentos dispuestos son semejantes, tienen semejanza en sus funcionamientos (DELEUZE, 2016, p.117). Por su parte, el lenguaje

17 Es posible encontrar estos intentos en aquellos discursos muy en boga que tratan de reivindicar elementos nucleares de la modernidad. Generalmente se sitúan alrededor del rescate del todo poderoso sujeto.



numérico constituiría un sistema hiper-móvil de “geometría variable”, de desplazamientos, de “variaciones inseparables de los controlatorios” o máquinas de control que generan. Este lenguaje sería, a diferencia de las Sociedades disciplinarias, discontinuo o no-reiterativo. Para autores como Paul Patton, la referencia a lo numérico, tanto por su densidad como por su ubicación conceptual, nos coloca de lleno en el campo de lo digital, mismo que la literatura ubica como de funcionamiento contrario del lenguaje analógico y abre la posibilidad de problematizar temas no solo como las ya mencionadas máquinas de tercera generación, sino también como la inteligencia artificial, las redes sociales, el Big data, la robótica, etc. “El lenguaje numérico es ya lenguaje digital: códigos, claves, metaproducción, servicios financieros, mercados etc.” (PATTON, 2013, p.91). Para entender de mejor manera el funcionamiento de lo numérico/digital, y el horizonte al que apuntan las Sociedades de control, cabría atender un comentario de Gregory Bateson, autor capital en la obra de Gilles Deleuze: “Lo esencial en este asunto es que en la comunicación digital cierto número de signos convencionales, como 1, 2, 3, X, Y, se manejan de acuerdo con reglas llamadas algoritmos. Los signos, en sí mismos, no tienen una relación simple (por ejemplo, correspondencia de magnitud) con aquello que representan. El numeral “5” no es de mayor tamaño que el numeral “3”. Es verdad que si quitamos al “7” el brazo horizontal obtenemos el numeral “1”, pero el brazo mismo, no responde al “6”. Un nombre tiene por lo general una conexión puramente convencional o arbitraria con la clase que designa. El numeral “5” es sólo el nombre de una magnitud. No tiene sentido preguntar si mi número de teléfono es mayor que el de usted, porque el intercambio,

telefónico es un computador puramente digital. No es alimentado por magnitudes, sino sólo por nombres de posiciones en una matriz” (BATESON, 1991, p.255). Con esta apelación a lo numérico/digital como un campo algorítmico, no solo se redimensiona el horizonte de las Sociedades de control sobre las Sociedades disciplinarias, sino que se abre el camino al tema de la cibernética, lugar de encuentro paralelo de Deleuze y Bateson, pero también de Foucault, Burroughs, e incluso Bruno Latour o Maurizio Lazzarato, todos ellos importantes pensadores de las Sociedades de control. Lo que el lenguaje numérico-digital y la cibernética abren para las Sociedades de control es, sin lugar a duda, un plano ontológico que redimensiona todas las actividades y todos los funcionamientos que presenciamos actualmente.

b) Las Sociedades disciplinarias hacían de los individuos “moldes”, les proveían límites fijos que no se modificaban, o se modificaban poco a lo largo de su vida. Los moldes daban a los cuerpos seguridad y una “identidad de forma” única y muy bien delimitada. Al ser cuestión de límites y asignación de formas e identidades, podemos decir que el funcionamiento de las Sociedades disciplinarias en tanto formadoras de moldes es “de sustantivo”. Sujetar la subjetivación del sujeto (en un triple movimiento centrípeto) generaba en todo caso una identidad “sustantivante” o de “naturaleza sustantiva”. El ejemplo que Deleuze pone es el de la fábrica. La fábrica, señala Deleuze, hacía de los individuos un cuerpo, es decir, les procuraba límites muy claros, muy fáciles de observar para la tradición (para aquellos que como se mencionó arriba, “se preocupan de nosotros”...): “el patrón podía vigilar los movimientos, y los sindicatos movilizar a una masa”. Las Sociedades de control, por otro lado, son “verbalizantes”. En lugar

de fijar moldes y de “sustantivizar” a los cuerpos, los modula de manera constante (y a cada instante), los convierte literalmente en “verbos”, en acciones simples o compuestas, sin límites o fronteras claras, desafiando de manera frontal la propia concepción de cuerpo. Modular, a diferencia de moldear, es un funcionamiento, un “puro movimiento”, que forma y autodeforma todo el tiempo, dejando su impronta en las superficie de las cosas. El principio de identidad en las Sociedades de control se ve trastocado por el incesante movimiento que atraviesa a los cuerpos y a los individuos (si es que aún se puede hablar de cuerpos o individuos). La modulación supone un acto no solo incesante y formante/deformante, sino multivectorial, fluctuante hasta el agotamiento.<sup>18</sup> El ejemplo que Deleuze pone es la empresa. A contraposición de la fábrica, ésta provee estados siempre metaestables. La empresa divide los cuerpos de los propios individuos a partir de un acto o conjunto de actos de control continuo e incesante. Mientras la fábrica es un cuerpo, la empresa es un alma. Y qué significa que la empresa sea un alma, sino que carece de límites claros que no pueden ser identificados por la tradición, o por los conceptos con los que aún contamos.<sup>19</sup> Que puede abarcar multiplicidades muy numerosas en espacios lisos, flexibles, maleables, hiper-públicos y literalmente ilimitados. El espacio de las megacorporaciones no obedece ya a “divisiones políticas, fronteras, lenguas, ideologías, razas o grupos étnicos. Ya ni

18 En este sentido, filósofos como Byung-Chul Han, han hablado de las sociedades actuales como sociedades del cansancio. *Ver.* BYUNG-CHUL, Han. **La sociedad del cansancio**. Barcelona: Herder Editorial, 2012.

19 Todo el trabajo de Tiquun y del Comité Invisible giraría en torno a identificar cómo se estarían dando las nuevas identificaciones y quienes serían las partes encargadas de realizar el control hoy.

siquiera podríamos hablar de un espacio físico a la manera de la geografía o de la economía moderna. Como bien recuerda el expresidente uruguayo José Mujica, mientras los Estados-nacionales crecen a un máximo de 7% anual, las grandes empresas alcanzan un 15%. El capital de corporaciones como Apple, es equivalente al PIB de muchos países de la región latinoamericana. A pesar del giro populista en varios países, la tendencia a la corporativización de los gobiernos y su transformación en gestores de la administración de lo público no tiene marcha atrás.<sup>20</sup> Los post-ciudadanos des-corporeizados conforman una multiplicidad más cercana a Clive Barker que a Thomas Hobbes. Control desde esta perspectiva significaría la gestión del movimiento, de un movimiento múltiple que apenas alcanzaríamos a reconocer. El espacio en las Sociedades de control, a la manera de Shakespeare, se ha salido de sus goznes. (SHAKESPEARE, 1976, p.72)

c) Una característica crucial de las Sociedades disciplinarias radicaba en la seguridad que estas brindaban a los individuos. Una de las principales herramientas para lograr esto fue la instauración tanto de rangos, como de una jerarquía fija. Como podemos leer en el apartado dedicado a la “Organización de las génesis” en Vigilar y castigar, la jerarquía formaba parte esencial de las Sociedades disciplinarias. “Disponer series; prescribir a cada uno, según su nivel, su antigüedad y su grado, los ejercicios que le convienen; los ejercicios comunes tienen un papel diferenciador y cada diferencia conlleva

20 Así, el muy vilipendiado “neoliberalismo” constituiría la última fase del capitalismo moderno, y no, como a veces se supone, la primera fase del capitalismo de superproducción propio de las Sociedades de control. Este último requiere tender redes sobre algo más que los sujetos, las sociedades, los Estados-nacionales, etc.



ejercicios específicos. Al término de cada serie, comienzan otras, forman una ramificación y a su vez se subdividen. De manera que cada individuo se encuentra incluido en una serie temporal, que define específicamente su nivel o su rango” (FOUCAULT, 2009b, p.184). Los rangos y las jerarquías lograban entre otras cosas que se compartimentalizara espacio-temporalmente la vida, y que en cada bloque o segmento se volviera siempre a empezar (la escuela, el trabajo, el ejército, serían ejemplos de ello). El asunto radicaría que, en las Sociedades de control, como lo había profetizado Walter Benjamin, nunca termina nada.<sup>21</sup> El problema, afirma el alemán, no sería que las cosas tuvieran un fin, sino que de hecho no lo tuvieran, que estuviéramos atrapados “en esto”. La falta de jerarquías implica una repentina falta de piso, un estadio de “estados metaestables” carentes no solo de estabilidad, sino de seguridad, garantías, y criterios (al que diversos autores han denominado posmodernidad, tardomodernidad, hipermodernidad, etc.). Si algo intentó de manera encarecida la modernidad fue darle un piso firme al hombre, un cielo sobre su cabeza. De hecho, todos sus grandes relatos (hombre, humanidad, arte, ciencia, cultura, progreso, libertad, democracia, etc.), estarían dedicados a lograr esta ilusoria empresa. Ahora esto se transforma y, literalmente, enloquece a todo aquel urgido de una base sólida<sup>22</sup>. La frase marxista “Todo lo sólido se desvanece en el aire”, cobra una actualidad inusitada. Contrario a lo que pudiese parecer, esta característica no es necesariamente negativa. Por el contrario, posibilita observar críticamente las ilusiones del sujeto moderno, sus conceptos,

21 Ver. BENJAMIN, Walter. **Tesis sobre el concepto de historia**. En Obras Completas. Libro I. Volumen 2. Madrid: Abada, 2008.

22 Para Deleuze y Guattari la esquizofrenia será una marca de nuestro tiempo.

sus tendencias y sus certezas (que, en algunos casos, como señala Jean Baudrillard, nunca ocurrieron (BAUDRILLARD, 1978)). Buena parte de esta metaestabilidad será lo que, a decir del filósofo español José Luis Pardo, constituirá la intimidad: “el “tenerse” del tenerse a sí mismo no indica identidad, naturaleza, posesión ni propiedad sino tensión, desequilibrio e inquietud. El hombre se tiene a sí mismo, camina erguido, tensado, y en ello no radica su fuerza sino su debilidad... la intimidad no significa sustento firme ni rigidez inflexible o inamovible sino que, al contrario designa una decadencia esencial... (el hombre) no se tiene a sí mismo como una estatua sino más bien como un borracho que evita por algún tiempo la inevitable caída final apoyándose sobre sus propios tropiezos, inventando posturas y desequilibrios metaestables, casi inverosímiles, desplazando el último traspie a lo largo de una serie de movimientos que bordean el desafío a la gravedad... como quien sabe que para mantenerse en pie debe dejarse flexionar en la dirección de su caída e intentar allí, en el lugar donde “debería caer”, una nueva composición inestable” (PARDO, 1996, p.40-41)

d) A decir de Deleuze, las Sociedades disciplinarias presentan dos polos de identificación de los individuos: la marca que lo signa: identidad, raza, sexo, género, religión, nacionalidad, etc. (el molde en el que se coloca a toda persona por el hecho de ser), y el número o la matrícula que identifica su posición en la masa (la ubicación en la jerarquía): código postal, número de empleado, CLABE bancaria, etc. Sobre estos ejes, las Sociedades disciplinarias operaría a partir de consignas (mots d'ordre): flujos de poder que dirigen inmediatamente a un cierto campo de información. Como el propio Deleuze menciona en la conferencia

¿Qué es un acto de creación? antes citada, un eje fundamental de la información se constituye a partir de un régimen de orden sujeto a contenidos “moldeantes” o moldeadores.<sup>23</sup> Las Sociedades de control no serían sociedades de marcas o números, sino de cifras, de contraseñas. Estas últimas funcionarían como “palabras de paso” (mot de passe), dispositivos situados estratégicamente en un plano ontológico ya plenamente “digito-cibernetizado”. Las contraseñas marcarían una prohibición o un acceso a un tipo de información que hoy podríamos denominar “algorítmico”. De nueva cuenta, cabe insistir que Deleuze en su caracterización de las Sociedades de control abre las posibilidades para pensar las potencias de estos regímenes nacientes. Es necesario aclarar que si bien las Sociedades de control aun contienen una buena dosis de consigas, la forma en la que aparecen ya está desestabilizada por los propios medios que las transportan. Los dispositivos tecnológicos, la inteligencia artificial, las redes sociales, los propios algoritmos, por mencionar algunos mecanismos de flujos

<sup>23</sup> “La maestra no se informa cuando pregunta a un alumno, ni tampoco informa cuando enseña una regla de gramática o de cálculo. *Ensigna*, da órdenes, manda. Los mandatos del profesor no son exteriores a lo que nos enseña, y no lo re-fuerzan. No derivan de significaciones primordiales, no son la consecuencia de informaciones: la orden siempre está basada en órdenes, por eso es redundancia. La máquina de enseñanza obligatoria no comunica informaciones, sino que im-pone al niño coordenadas semióticas con todas las bases duales de la gramática (masculino-femenino, singular-plural, sustantivo-verbo, sujeto de enunciado-su-jeto de enunciación, etc.). La unidad elemental del lenguaje, el enunciado, es la consigna. Más que el sentido común, facultad que centralizaría las informaciones, hay que definir la abominable facultad que consiste en emitir, recibir y transmitir las consignas. El lenguaje ni siquiera está hecho para que se crea en él, sino para obedecer y hacer que se obedezca” (DELEUZE y GUATTARI, 2008, p.81).

de información, cambian radicalmente tanto la forma de comunicación como los entes “receptores” de la misma. Los individuos en este universo “digito-cibernetizado”, en este plano algorítmico, devienen “dividuales” afirma Deleuze. Los cuerpos pueden cambiar de naturaleza, interactuar con las “cosas” de diversas maneras<sup>24</sup>, descomponerse y encontrar en esas partes (y partes de partes) lógicas distintas. Al cambiar de naturaleza, las masas, afirma Deleuze, “se han convertido en indicadores, datos, mercados o bancos” (DELEUZE, 2006, p.281). Como se ha mencionado, la vieja idea del cuerpo da paso a un entramado rizomático, múltiple, abierto a conexiones, relaciones y distribuciones variables (latitudes/longitudes) que lo “desorganizan” y lo transforman en algo diferente. Quizá este tema del cuerpo es lo que mejor se puede rastrear en el puente que Deleuze tiende con William Burroughs. La corporalidad en la obra del notable miembro de la Generación Beat se encuentra siempre abierta: los brazos tienden venas que se conectan con cintas de grabación, flujos de droga, cables, bytes, datos e intensidades que recorren esos datos. Lo “inmaterial” se mezcla y se hibridiza: emociones con códigos binarios, afecciones con información, sonidos con palabras de paso. En palabras de Anne Sauvagnargues, toda una “física de las potencias” (SAUVAGNARGUES, 2006, p.117). Así, las colectividades en las Sociedades de control pasan de ser “conglomerados humanos”, “sociedades” (resultado de un idílico “contrato”), a territorios constituidos por encuentros, vínculos, relaciones y redes de relaciones, distribuciones múltiples donde la importancia deja de radicar en los nodos (sujetos, individuos, personas) y se da paso a

<sup>24</sup> La famosa teoría de los “actantes” de Bruno Latour giraría en torno a esta premisa.



las líneas de tránsito que en un funcionamiento rizomático, varían y fluctúan de manera metaestable, siendo condicionadas solo por las contraseñas y las palabras de paso.<sup>25</sup> Esta característica de las Sociedades de control nos pone de frente al tema de la cibernética, la llamada inteligencia artificial y al proceso de hibridación del hombre en una máquina correlacionada y conectada con otras máquinas (actantes en el caso de Latour). Las Sociedades de control serían básicamente territorializaciones compuestas por conexiones de redes de redes, por intercambios fluctuantes siempre instantáneos y metaestables, donde los algoritmos se convierten en un horizonte ontológico, en las postrimerías del régimen de los cuerpos del que Foucault sería el último representante.<sup>26</sup> Enlazando con el primer inciso, el funcionamiento numérico/digital, se convierte de hecho en un campo ontológico algorítmico. Estas redes se comportarían, según Deleuze, más que como el topo monetario, cuya actividad consistía en hacer túneles y rutas determinadas, caminos, carreteras, moldes; como una serpiente que ondula, seduce y realiza movimientos siempre diferentes. La serpiente no construye carreteras, ella es su vehículo y su carretera, en su movimiento porta todas las posibles carreteras del mundo.

25 Es interesante apuntar que en las Sociedades de control los procesos de institucionalización se diluyen. Una razón más por la cual es difícil hablar de “sociedades”, lo cual dimensionaría el hecho del surgimiento actual de “comunidades” como formas políticas menos densas y más efímeras y coyunturales. La propia idea de comunidad no se compromete con individuos, cuerpos o sujetos. Había comunidades de deseos, aficciones, preferencias, etc.

26 Otra vez, de la mano de William Shakespeare, podríamos afirmar: “O God, I could be bounded in a nutshell and count myself a king of infinite space”, si tengo conexión a internet... (SHAKESPEARE, 1976, p.93)

e) En el Post-scriptum, Deleuze retoma el tema de las máquinas, mismo que hemos visto aparecer ya en momentos anteriores, en relación con las Sociedades de control. Las máquinas de las Sociedades disciplinarias son energéticas, mientras que las de las Sociedades de control son informáticas. Las computadoras e incluso el internet serían ejemplos de esto. Tanto las contraseñas, como los algoritmos y el Big data encuentran una naturaleza súper codificada que fluye en segmentos metabinarios de datos, “enunciados” numéricos que, de nueva cuenta, generan un plano que atraviesa lo virtual, generando un campo hasta antes desconocido. La civilización del silicio estaría desafiando a la época del carbono. Las máquinas tomarían un papel que retaría la propia concepción de lo “humano”.

f) Finalmente, Deleuze, distingue dos tipos de capitalismo.<sup>27</sup> A las Sociedades disciplinarias le correspondería un capitalismo de concentración. Dicha concentración se daría tanto en lo relativo a la producción como en lo tocante a la propiedad. El mercado, señala, ejerce su mecanismo de conquista por medio de la especialización, la colonización y el abaratamiento de costes de producción. El capitalismo de la época de la disciplina es de larga duración, infinita y discontinua, lo cual genera un “hombre encerrado”. En las Sociedades de control el capitalismo es de superproducción. A diferencia de las Sociedades disciplinarias, ya no se concentra en la producción ni en la conquista de materias primas. No está volcado sustancialmente a la

27 Aquí habría que hacer un paréntesis para comentar que, para Deleuze, el capitalismo más que un medio económico de producción a la manera marxista, es un movimiento esquizofrénico de flujos capaz de generar una axiomática determinada, una sobre-codificación. (DELEUZE, 2005 y DELEUZE y GUATTARI, 2010).

venta de productos terminados o al montaje de piezas sueltas. Este capitalismo, más de productos que de producción (un capitalismo así se conquistaría mediante la transformación y adaptación constante de los productos), tendría como funcionamiento principal la disposición y distribución de servicios en un campo disperso, no centralizado (y menos por algún poder tradicional tal como el Estado). Cuando Deleuze afirma que “lo que quiere comprar son acciones”, a lo que apunta es a la captura del deseo, más que a la apropiación de mercancías. Este tema, que más adelante trabajará a fondo el sociólogo y filósofo Gilles Lipovetsky (LIPOVETSKY, 2007), implica, de nueva cuenta, la hipótesis de que tanto el sujeto tradicional, como el cuerpo, han dado paso a otra forma-funcionamiento, que puede ser permeable en sus partes, conexiones, relaciones y extensiones por flujos sobre codificados que intervienen en el deseo. Así una “mercancía”, nunca es sólo eso y quizá ya ni siquiera se produzca así. Cada “producto” se genera para interactuar en un plexo de relaciones que impactan en todo el entramado perceptivo (estético) y sensible. Así, un mercado se controla cuando se pueden fijar los precios, esto es, cuando se modula el deseo, descomponiéndolo en tantas piezas como sea posible vender a cada segmento de lo que antes componía al cuerpo. El capitalismo de superproducción de las Sociedades de control tendría una naturaleza dispersa, lo cual le permitiría operar en espacios lisos en multiplicidades muy numerosas, esto es, opera a nivel planetario, y por lo que se puede ver a propósito de Elon Musk, incluso a nivel interplanetario (o por lo menos extra planetario). En este capitalismo la figura más importante es el “gestor”, el cual retoma sus funcionamientos de la forma-empresa. El gestor es este movimiento/

funcionamiento antiheroico indispensable en nuestros días. En buena medida, todos nos convertimos en gestores de algo en los distintos momentos de nuestra cotidianidad: maestros (gestores del conocimiento), doctores (gestores de la salud), arquitectos (gestores del espacio), activistas (gestores de almas), etc. Las propias instituciones del Estado pasarían de realizar un ejercicio ligado a la gubernamentalidad a un ejercicio de gestión. Rendidos ante la numerosidad de las multiplicidades y ante lo fluido de los espacios lisos, los Estados-nacionales no pueden sino hablar el lenguaje de los números y ocupar los parajes de lo digital. Dentro del ancho mundo de la gestión, el marketing juega una función esencial. En una frase que se ha hecho ya célebre, Deleuze afirma no sin razón que “el departamento de ventas se ha convertido en el centro, en el “alma”... Ahora el instrumento de control social es el marketing y en él se forma la raza descarada de nuestros dueños” (DELEUZE, 2006, p.284). Lo que el marketing lograría es, en última instancia, desatar el universo del deseo, llevado a un plano de superficie máximo: “el Control se ejerce a corto plazo y mediante una rotación rápida, continua e ilimitada, mientras que la disciplina tenía una larga duración, infinita y discontinua” (DELEUZE, 2006, p.284). El hombre ya no está encerrado, sino endeudado, finaliza Deleuze. Con más de tres cuartas partes de la humanidad en la pobreza, afirma el filósofo, el control tendrá que afrontar no solo la desaparición de las fronteras sino el problema de los disturbios en los suburbios y guetos. El capitalismo de las Sociedades de control se convierte en lo que en otro lugar hemos denominado hiper-capitalismo.

Paradójicamente, en las sociedades que describe Deleuze, el control no funciona como tal. O por lo menos no como lo teníamos



pensado tradicionalmente. Si algo es indispensable rescatar es que las Sociedades de control no son las viejas Sociedades disciplinarias vitaminadas, fortalecidas por el decurso de la historia en un arco causa-efecto. El recurso de identificarlas en la obra de Burroughs no sólo abre un gran espacio para la investigación, sino que nos coloca en el centro de un cosmos excepcional. Cuerpos que no son cuerpos, ciudades que no son ciudades, tiempos que escapan a la cronología de los relojes (la temporalidad, ahora, fuera de sus goznes): el control visto desde la obra del norteamericano nos posibilita acceder a un campo de experimentación en el cual se invierte “el sagrado orden de las cosas”, de buena parte del pensamiento actual (nuestra “imagen del pensamiento” en términos de Deleuze). La multivocidad (y multivectorialidad) del control permite leer críticamente “verdades” innegociables de nuestra actualidad, tales como la vigilancia, la opresión, la dominación, la enajenación, el colonialismo, etc. La carta de ciudadanía de las Sociedades de control nos obliga a pensar fuera de la caja constantemente, generando ejercicios de experimentación.<sup>28</sup>

## EL AGENCIAMIENTO DE DESARROLLO

Es en el contexto de las Sociedades de control que surge la propuesta del Agenciamiento de desarrollo. A partir de 2013 un grupo multidisciplinario de investigadores mexicanos, adscritos a instituciones públicas y privadas, se dieron a la tarea de construir, con el financiamiento de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), un concepto y una metodología para analizar

<sup>28</sup> En este camino el Comité Invisible ha avanzado ya un trecho.

y proponer estrategias de desarrollo en distintas regiones del país. Apoyados en gran medida por el grupo de la Red de Gestión Territorial para el Desarrollo, dicho concepto y las herramientas que ha generado, han sido debatidos e implementados en veinte Estados de la república. El Agenciamiento de desarrollo se inscribe no sólo en el ámbito de las Sociedades de control, sino en la llamada “crisis de la razón” y la emergencia del llamado pensamiento “periférico”. Así, el equipo de investigación antes referido apostó a inscribir sus esfuerzos dentro de estos funcionamientos centrífugos que operan ya, tanto en la teoría como en la práctica de las políticas públicas del siglo XXI. Para llevar a cabo esta empresa se recurrió a la obra de Gilles Deleuze y Félix Guattari. Para generar el concepto de Agenciamiento de desarrollo se recuperaron dos figuras, mismas que permitirían reconfigurar el espacio teórico, así como recontextualizar el tema del desarrollo. La primera de ellas fue la del rizoma. “La figura del rizoma se caracteriza por recusar el modelo del árbol, muy usual en todos los campos del saber. Mientras que el modelo arborescente, como orientación del pensamiento, distribuye el espacio teórico de acuerdo con un lugar privilegiado (su centro), divisiones dicotómicas (ramificaciones) y jerarquías (las raíces, el tronco, las ramas), el rizoma no tiene centro, puede crecer por cualquier lado y no existe, por lo tanto, un orden absoluto en él” (DELGADILLO, GONZÁLEZ y LEE, 2016a, p.21). El rizoma, por su parte permite abrir el plano de vinculación a partir de otros principios, por ejemplo, el de conexión y heterogeneidad: en un rizoma cualquier punto puede ser conectado con otro punto. El desarrollo del rizoma ocurre por conexión de elementos heterogéneos que no necesariamente mantienen una subordinación

o jerarquía con algún centro. Otro principio relevante que el Agenciamiento de desarrollo recupera de la figura del rizoma es el de multiplicidad. “Una multiplicidad, aseguran, no tiene ni sujeto ni objeto, sino únicamente determinaciones, tamaños, dimensiones, que no pueden aumentar sin que ella cambie de naturaleza (las leyes de combinación, conexión y distribución aumentan con la multiplicidad)” (DELGADILLO, GONZÁLEZ y LEE, 2016a, p.23). Por ejemplo, los hilos de una marioneta no remiten a la supuesta voluntad del titiritero, sino a múltiples fibras nerviosas que forman a su vez otra marioneta según otras dimensiones conectadas con las primeras. Un agenciamiento puede ser entendido, en una primera definición, como “ese aumento de dimensiones en una multiplicidad que cambia necesariamente de naturaleza a medida que aumenta sus conexiones. En un rizoma no hay puntos o posiciones, como ocurre en una estructura, un árbol, una raíz. En un rizoma solo hay líneas”. (DELEUZE y GUATTARI, 2008, p.14). Mientras que la unidad tiende a totalizar y, en este sentido, cierra un campo dado (un sujeto, una región, un país, etc.), la multiplicidad indica que hay un entramado que crece indefinidamente y que con cada nueva conexión se transforma. Si Deleuze señala que no hay sujetos ni objetos es porque éstos pueden comprenderse precisamente como agenciamientos, esto es, como articulaciones, distribuciones y conexiones, vinculadas a otras tantas, sin que ninguna de ellas sea total, como en el caso del titiritero (DELGADILLO, GONZÁLEZ y LEE, 2016a, p.23). Este enfoque permite percibir los fenómenos a los que nos acerquemos: no ya desde los sujetos y los objetos (funcionamientos típicos de las Sociedades disciplinarias), sino en todo caso, desde una multiplicidad de territorios y las líneas que entre ellos se trazan, sus movimientos,

así como los vectores que los conforman y reconstituyen.<sup>29</sup> “Cuando problematizamos de esta manera, no somos remitidos a entidades abstractas que parecen explicar por qué acontece lo que acontece (cuando en realidad solamente reproducen un esquema que no da cuenta de lo ocurrido). Cuando partimos, no de conceptos previamente hechos alrededor de unidades (como los sujetos individuales), sino de multiplicidades hechas de territorios, líneas y flujos, lo que encontramos es muy distinto, pues permite asistir a ese espacio-momento donde en efecto se genera una conexión que transforma la multiplicidad, es decir, un agenciamiento. Éste es, pues, un ejercicio de percepción. La multiplicidad entonces se define por su desterritorialización, y esto es así en tanto no totaliza, sino que conecta el territorio que conforma y ocupa, con algo que no es ella misma. En este sentido, el agenciamiento no es sino la línea de desterritorialización que conecta una dimensión con otras” (DELGADILLO, GONZÁLEZ, GUDIÑO y LEE, 2016, p.25-26). El agenciamiento funciona como “un operador que produce realidad al tiempo que genera devenires, enunciados, expresiones, etc. Los agenciamientos generan territorios (y son a su vez generados por territorializaciones y desterritorializaciones) al crear, articular y distribuir de forma dual multiplicidades y multiplicidades de multiplicidades a manera de un dispositivo de tránsito” (GONZÁLEZ y SÁNCHEZ, 2021).

Por otro lado, para trabajar el tema del desarrollo se retomaron algunas ideas del geógrafo colombiano Arturo Escobar quien en su texto sobre el post-desarrollo, señala cinco tareas fundamentales para avanzar en <sup>29</sup> Para Deleuze, estos eventos se denominan “desterritorializaciones”, acciones que trazan una línea más allá de aquel espacio, teórico o físico, que hasta entonces ocupaban y conformaban.



este concepto, a saber: 1) Alejar el tema del desarrollo del progreso. Este concepto, de cuño esencialmente moderno, constituyó un discurso y una serie de prácticas centralizadas, lineales y hegemónicas mismas que pusieron al desarrollo en una ruta de homogeneización (modelado, en palabras de Foucault) sobre la cual debían girar todos los colectivos humanos, sin importar sus características particulares, sus deseos, o sus intereses, imponiéndoles un tiempo y un espacio cerrado. Con los eventos suscitados a lo largo del siglo XX, el desarrollo como progreso dio cuenta de una cara siniestra que condenó a millones de seres humanos a vivir experiencias catastróficas; 2) La posibilidad de crear diferentes discursos y representaciones que no se encuentren determinados por la construcción tradicional del desarrollo (ideologías, metáforas, lenguaje, premisas, etc.); 3) La necesidad de cambiar las prácticas de saber y hacer y la “economía política de la verdad” que define al régimen del desarrollo; 4) La necesidad de multiplicar centros y agentes de producción de conocimientos, particularmente, hacer visibles las formas de conocimiento producidas por aquéllos quienes supuestamente son los “objetos” del desarrollo para que puedan transformarse en sujetos y agentes; y 5) Considerar dos maneras especialmente útiles para lograr lo antes señalado: primero, enfocarse en las acciones, propuestas y resiliencias que localmente la gente efectúa en relación con las intervenciones del desarrollo; y, segundo, destacar las estrategias alternas producidas por “agenciadores” sociales al encontrarse con proyectos de desarrollo (ESCOBAR, 2005).

Es en este contexto que surge la propuesta de Agenciamiento de desarrollo, concepto que es definido como el potencial de articulación que opera encuentros y territorializa procesos

de intervención. Por medio de su actuación distribuye y conecta multiescalarmente (micro, meso, macro, regional; pero también con todo el espectro de actores político-económico-institucionales: gobierno [tres órdenes], sociedad civil, ONG’s, etc.) diversos elementos que producen rutas, funcionamientos y expresiones, en relación con el desarrollo. (DELGADILLO; GONZÁLEZ; GUDIÑO y LEE, 2016; DELGADILLO; GONZÁLEZ y LEE, 2016; DELGADILLO; GONZÁLEZ y LEE, 2018). El Agenciamiento de desarrollo constituye un “potencial de articulación”, en tanto no es reconocido como un proceso, una atribución o una capacidad, sino como la condición para que se genere el desarrollo. Para que esto sea así, debe “operar encuentros y territorializar procesos de intervención”, es decir, debe partir de relaciones y series de relaciones (reales, posibles o virtuales), que produzcan acciones concretas sobre territorios determinados. Estas series deberán a su vez distribuir y conectar multiescalarmente los diversos esfuerzos que se encuentran en la constitución de una acción de desarrollo, generando con esto vínculos a partir de instancias tales como la participación, la gestión, etc. El Agenciamiento de desarrollo opera la territorialización a través de cualidades particulares, es decir, la formación de rutas, relaciones, expresiones y acciones, que determinan un funcionamiento específico para el territorio y su relación con otros territorios (DELGADILLO; GONZÁLEZ; GUDIÑO y LEE, 2016; DELGADILLO; GONZÁLEZ y LEE, 2016; DELGADILLO; GONZÁLEZ y LEE, 2018). Ahora bien, el Agenciamiento de desarrollo busca inscribir su ámbito de acción en un registro que consta de tres planos: la participación, la gestión y la territorialización. A diferencia de las caracterizaciones tradicionales, las cuales ponen el acento de la participación en una suerte de capacidad de la voluntad civil, para

efectos de la operación de nuestro concepto, por esta actividad se entenderán aquellas iniciativas en las cuales las funciones de agenciamiento han formado parte. Es decir, para comprender la participación en este contexto, nos interesa saber a qué llamados institucionales han acudido las regiones, a qué movimientos se han sumado y cómo se han desarrollado vínculos de relación. Con esta orientación, la participación es colocada en una dirección arriba-abajo. Por su parte, la gestión es entendida como el movimiento contrario (abajo-arriba), es decir, como aquellas acciones que se han formado independientemente del ámbito gubernamental, las iniciativas que han construido, los diseños de políticas que han generado y, en general, las acciones que se han implementado partiendo en una suerte de autogestión. Finalmente, la territorialización para el Agenciamiento de desarrollo consistirá en la forma en la que se construye el territorio. Las relaciones sociales, los encuentros, los procesos de intervención, las conexiones multiescalares, la pluralidad de intereses, la distribución de los heterogéneos, los resultados de las deliberaciones, los proyectos, planes, expectativas, motivaciones, deseos, etc., son elementos que pueden ser considerados como partes constitutivas de la territorialidad (GONZÁLEZ, 2018).

Acerca de la relación entre el Agenciamiento de desarrollo y las Sociedades de control habría que mencionar que el concepto está pensado para operar en planos abiertos. Tanto la noción de agenciamiento como la de desarrollo no presuponen un confinamiento en espacios cerrados disciplinarios para poder realizarse. De hecho, entre más abierto sea el plano de posible acción, entre más relaciones y relaciones de relaciones existan, mayores posibilidades habrán de ejercer actividades

efectivas de desarrollo. A nuestro entender, el ritmo de las relaciones puede, de manera directa, dislocar ciertos funcionamientos propios de las Sociedades de control. Así mismo: a) Para el Agenciamiento de desarrollo el uso de tecnologías relacionadas con el lenguaje numérico, digito-cibernéticas, es fundamental. La potencia creativa de la virtualidad que suponen los espacios digitales constituye un elemento básico para promover iniciativas de un tipo de desarrollo que proponga ejercicios de experimentación territorial. El horizonte numérico puede consolidar también movimientos positivos para nuestro tiempo; b) Al intentar ir más allá de los presupuestos basados en el progreso, el Agenciamiento de desarrollo considera la necesidad de entender la fluctuación de las relaciones de los agentes en un territorio dado. El Agenciamiento de desarrollo se instala en una relación global en la que los espacios de relación no se circunscriben a una nación o a una región cerrada, es decir, apunta a descubrir las potencias del “espacio liso”; c) Para el Agenciamiento de desarrollo la pluriactividad que se da en las regiones constituye un punto eficiente de metaestabilidad en los roles tradicionales de los agentes locales y sus relaciones. Este concepto no reconoce identidades fijas, sino las posibles actividades que devienen en líneas y expresiones de desarrollo. Esto representa una invaluable herramienta para entender las formas en las que se desenvuelve un territorio, así como las líneas de fuga que establece; d) Para el Agenciamiento de desarrollo las subjetividades se diluyen en las relaciones y las multiplicidades que forman y que a su vez las conforman. Como se ha dicho, “una multiplicidad no tiene ni sujeto ni objeto sino únicamente determinaciones, tamaños, dimensiones, que no pueden



umentar sin que ella cambie de naturaleza”. Para nuestra propuesta los propios sujetos son generados por agenciamientos, por relaciones, articulaciones, distribuciones, y conexiones. En esta línea, es indispensable identificar las potencias y los potenciales de todo ese plexo de distribuciones<sup>30</sup>; e) El proyecto de Agenciamiento de desarrollo ha generado en los últimos años un acervo digital importante, lo cual permite generar modelos computacionales de desarrollo regional, y f) El Agenciamiento de desarrollo reconoce que el entorno actual está tejido por relaciones que impactan directamente en el deseo. Cuando ha existido el espacio se ha reflexionado sobre las formas en las que el tardo capitalismo ha impactado en las relaciones de desarrollo y cómo sería posible pensar en alternativas viables.

### JOLOM MAYAETIK

La cooperativa Jolom Mayaetik (“Tejedoras mayas”), es una iniciativa que actualmente se lleva a cabo en los estados mexicanos de Chiapas y la Ciudad de México. Este grupo comenzó a trabajar hacia finales de los años ochenta con aproximadamente cien mujeres mayores indígenas. Su objetivo inicial fue fortalecer a mujeres en condición de vulnerabilidad de comunidades cercanas al municipio de San Cristóbal de las Casas. En un principio realizaban trabajos de costura a máquina, así como talleres sobre temas de derechos de las mujeres, derechos de los indígenas y fortalecimiento de capacidades personales. En esta etapa no contaban con un nombre en particular ni colaboraban bajo

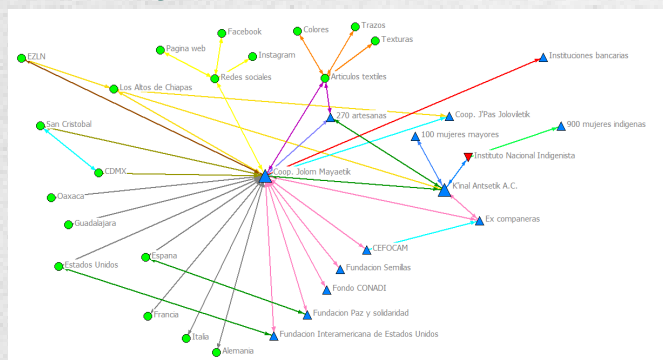
<sup>30</sup> El concepto de Agenciamiento de desarrollo ha dado paso a una herramienta denominada Índice de Agenciamiento de desarrollo, el cual intenta identificar diversos potenciales de las regiones (DELGADILLO, GONZÁLEZ y LEE, 2018).

alguna figura legal. A mediados de la década de los noventa, con el apoyo del Instituto Nacional Indigenista, se constituyen como asociación civil con el nombre de K’inál Antsetik ampliando su rango de beneficiarias a cerca de novecientas mujeres. En esta época de gran efervescencia política<sup>31</sup> sufren reveses de diversa índole, lo que las hace reconsiderar su forma de trabajo. Es en 1997 cuando surge Jolom Mayaetik como una cooperativa especializada en la realización de artículos textiles, incorporando a ciento cincuenta mujeres-artesanas. Incorporarse en el ámbito del mercado les acarreó diversos retos que fueron de la gestión administrativa a la organización para la producción, pasando por problemas de comunicación (muchas de ellas no hablaban castellano, lo cual les impedía realizar las ventas), e incluso de racismo y discriminación (por ejemplo, para abrir las cuentas bancarias). En la actualidad la cooperativa cuenta con más de doscientas setenta artesanas provenientes de cinco municipios (San Andrés Larraínzar, Chamula, Oxchuc, Pantelhó y Chenalhó) con una organización para el trabajo por comunidad (Bautista Chico, Yochib, Cabecera, Tzuzben, Bayalehmo, Jolxic, Oventic Chico, Oventic Grande, Unenaltik, Los Naranjos, y Santa Cruz). Cada comunidad labora por grupos de quince a veinte mujeres con un enlace por comunidad, mismo que distribuye el trabajo terminado a una mesa directiva colegiada que organiza la producción y la venta. La mesa directiva realiza juntas para determinar el precio de los productos finales que saldrán a la venta en San Cristóbal de las Casas y en la Ciudad de México (puntos de venta), así como en ferias que se realizan tanto en

<sup>31</sup> En 1994 se da el alzamiento del “Ejército Zapatista de Liberación Nacional”. Grupo guerrillero que reivindicaba los derechos de los pueblos indígenas de México.

la CDMX, como en Oaxaca, Guadalajara y otras ciudades del territorio nacional. A nivel global, Jolom Mayaetik opera en Estado Unidos, España, Francia, Alemania e Italia. Durante el tiempo en el que han trabajado, no han recibido mayormente apoyo por parte de del gobierno federal, de hecho, muchas asesorías las reciben de sus excompañeras de la cooperativa K'inál Antsetik, quienes ahora siguen trabajando en los talleres de fortalecimiento de aptitudes y sobre los derechos de las mujeres e indígenas. Ellas han creado el Centro de Formación y Capacitación para Mujeres (CEFOCAM). Jolom Mayaetik ha recibido en dos ocasiones apoyo de la “Fundación Semillas”, así como de la española “Fundación Paz y solidaridad”. Han recibido igualmente apoyo del Fondo CONADI y de la Fundación Interamericana de Estados Unidos.

**Red de Agenciamiento de desarrollo. Jolom Mayaetik**



TIPO DE RELACION			
Acompañamiento	Comunicación	Percepción	
Ámbito regional	Creativa	Respaldo	
Beneficio	Discriminación	Simpatía	
Colaboración	Distribución	Sociedad	
Comercialización	Origen	Solidaridad y capacitación	

Fuente. Elaboración propia.

Como es posible observar, Jolom Mayaetik no es meramente una empresa. La iniciativa establece mecanismos cooperativos que construyen relaciones de formación, trabajo y ganancia para el beneficio colectivo. La solidaridad en este grupo funciona más que como una “adhesión circunstancial a una

causa” (RAE, 2020), como la con-solidacion (in solidum) de una red, de un campo de redes. Si bien tienen una estructura operativa, esta no es jerárquica ni piramidal. Las decisiones se toman de manera colegiada en un instrumento corporativo. Aun cuando trabajan desde pequeñas comunidades, algunas incluso muy dispersas y de difícil acceso, su actuación es global. El espacio en el que bregan es el que hemos descrito como “liso”. Al instalarse en una dinámica de mercado, impelen las fronteras nacionales y subnacionales, construyendo conexiones que las ubican potencialmente en todo el mundo. Su éxito ha radicado en los encuentros y los vínculos que, literalmente, tejen.

Las mujeres-tejedoras-artesanas de Jolom Mayaetik generan agenciamientos con aquellos con quienes se relacionan (clientes, socios, aliados, followers, etc.), creando multiplicidades especialmente significativas: no venden una mera mercancía, sino una forma de percibir al mundo, de habitar en el espacio. El movimiento acompasado de los telares produce colores vibrantes que se mezclan en texturas crudas: líneas de fuga que intervienen los trazos del mundo. Las prendas delinear a los cuerpos, a diferencia de la moda tradicional. No se basan en la forma determinada de una corporalidad, modulan a los cuerpos: hacen espacio para las incisiones de la realidad y sus desplazamientos. Su obra habla y genera un discurso de apertura cuyo reto radica en aprender a leerlo. Así, es incorrecto afirmar que están “vendiendo cultura”. Lo que efectivamente hacen es, por un lado, generar instancias paradójicas que desafían a los enfoques conservadores y tradicionalistas que las catalogan ya como folklor, ya como detentoras de puro pasado; y por otro, trazar líneas de desterritorialización que se conectan a un plano heterogéneo



global. Es por esto que cualquier persona en Norteamérica o Europa puede abrir su universo perceptual al ver los colores o palpar las texturas. Al tejer, estas mujeres devienen algo más, se desestabiliza su identidad: con cada conexión se transforman. Al entrar en contacto con la cooperativa se desterritorializan. Tanto el funcionamiento de lo global, como su inclusión en espacios lisos, las reconfigura. Estas mujeres, estos colectivos, no son los mismos después de entrar en ese campo de relaciones, de participar en esa distribución. Se desterritorializan, hacia un encuentro de lo tradicional con lo global que produce/ deviene otra cosa. Su papel de mujer en un contexto cultural determinado (procreación, cuidado, etc.), se trastoca. “Lo mujer” cambia. Su trabajo, su accionar, construye un campo, una distribución regional/global, no sólo de labor, sino de acciones de mutación de su tradición, se convierten en agentes de cambio. Así es como podemos reconocerlas como pluriactivas. Las mujeres-tejedoras-artistas, también participan en lo agrícola, en el área de servicios e incluso en procesos tecnológicos. Su quehacer no sólo tiene presencia en su lugar de habitación sino en toda su región: son multiregionales. Ellas construyen flujos y son atravesadas por flujos de manera incesante. El desarrollo desde esta arista se desenvuelve en un circuito periférico, recuperando otros deseos y otros regímenes de verdad sobre el propio desarrollo. Sitúa a un grupo históricamente marginado en un espacio global a partir de sus propios funcionamientos, rutas y devenires.

Desde nuestra lectura Jolom Mayaetik es un buen ejemplo de Agenciamiento de desarrollo, en el contexto de las Sociedades de control, pues da cuenta de la forma en la que se ha generado una iniciativa que agencia, desterritorializa y revela potenciales locales.

El trabajo de las integrantes de este colectivo genera un campo de distribución multiescalar (municipio, estado, nacional, internacional, ONG’s, sociedad civil, empresas, etc.), que configura nuevas rutas y funcionamientos de desarrollo. Para ello el uso de internet y redes sociales es fundamental. Jolom Mayaetik ha construido un espacio virtual exitoso: página web, Facebook e Instagram. Para esta iniciativa la apropiación tecnológica va más allá del espacio de la producción/distribución. La virtualidad, en este caso, se convierte en un actor más de la cooperativa y de toda su propuesta de intervención global. Es de especial relevancia encontrar en sus talleres dispositivos electrónicos contemporáneos, conviviendo con telares de cintura.<sup>32</sup> Es en este tipo de iniciativas que podemos encontrar que el campo de las Sociedades de control puede encontrar algunas fisuras, algunos focos de resistencia, si se abre el registro de experimentación a acciones que, si bien pueden ser muy antiguas, encuentran formas renovadas de aparecer ante nuestros ojos. El ejemplo de Jolom Mayaetik nos permite pensar de la mano de Gilles Deleuze nuevas armas para enfrentar, como se ha dicho, los fenómenos propios de vivir en nuestro tiempo.

### **CODA: LA PANDEMIA EN EL CONTEXTO DE LAS SOCIEDADES DE CONTROL**

El tema de las pandemias no es para nada ajeno al ser humano. Existen registros de estos fenómenos en la Grecia antigua y en el Medioevo. El propio siglo XX las experimentó en escalas más o menos catastróficas. La gran diferencia entre la pandemia que padecemos en nuestros días y las anteriores, desde la perspectiva planteada en este artículo, radicaría en que acontece de lleno en <sup>32</sup> Instrumento que algunos autores datan en el Paleolítico Superior.

esta “zona de tránsito”, que hemos perfilado a partir de las ideas de Gilles Deleuze y del concepto de Agenciamiento de desarrollo. Si bien podrían hacerse muchas reflexiones sobre la forma en la que la pandemia se intersecta en las Sociedades de control, o sobre la forma en la que diversos fenómenos asociados a ella han sido capturados por los funcionamientos de este tipo de sociedades, trataremos a manera de coda, solamente tres de ellos. 1) La pandemia incrementa la velocidad de la “espacialización abierta”. Así como “lo pequeño” y “lo grande” no son diferentes por cuestión de tamaño sino de funcionamiento (DELEUZE, 2005, p.27), “lo cerrado” y “lo abierto” se diferencian por la capacidad de generar campos de encuentros y conexiones. Esto es, por funcionar de manera distinta en tanto su posibilidad de establecer relaciones y relaciones de relaciones.<sup>33</sup> La pandemia ha acelerado la generación de nuevas interconexiones de elementos, fundamentalmente virtuales, poniendo sobre la mesa que los espacios abiertos, propios de las Sociedades de control, no obedecen a los límites que traza la tradición disciplinaria (fronteras políticas, divisiones municipales, regionalizaciones programáticas, etc.), sino que imponen sus propias lógicas. Los espacios abiertos, lisos como los hemos denominado arriba, instauran movimientos que poco tiene ya que ver con el espacio cerrado, pobre en su capacidad de establecer relaciones. En los espacios lisos, señalan Deleuze y Guattari, “los puntos están subordinados a las líneas y a los trayectos” (DELEUZE y GUATTARI, 2008, p.487). Así mismo, en estos espacios los registros intensivos se distribuyen sobre las antiguas lecturas espaciales basadas

33 El Agenciamiento de desarrollo lo ha visto muy bien, al postular a los vínculos reales y potenciales como elementos fundamentales del quehacer del desarrollo.

en la extensión (metros, kilómetros, etc.). La paradoja es que en nuestros días pareciera que el mundo, en lugar de empequeñecerse ante el obligado “encierro” físico, se agranda a partir de los indispensables ciber-puentes que todos los días tenemos que tender. 2) La pandemia revela la vertiginosa aceleración del componente digito-cibernético. Siguiendo el sentido del punto anterior, la pandemia ha acelerado igualmente la instauración del componente maquínico-virtual en nuestra cotidianeidad a partir del uso exhaustivo de computadoras, teléfonos inteligentes, tabletas, así como de redes sociales, plataformas de comunicación y demás dispositivos informáticos. La cibernética, entendida como la ciencia de las relaciones, adquiere una consistencia y una facticidad, nunca antes vista.<sup>34</sup> Para entender de mejor manera la digito-cibernetización que se acentúa durante la pandemia es necesario recordar que, en las Sociedades de control, la propia concepción del cuerpo se modifica. Mientras que para las Sociedades disciplinarias el cuerpo se inscribe en un régimen anatomo-político/biopolítico, en las Sociedades de control los “dividuos”, pueden recorrer sin problemas los planos ciber-algorítmicos, que la tecnología genera. Las artesanías de Jolom Mayaetik ejemplifican este cambio: el deseo que produce las prendas que realizan, encuentra en la virtualidad de las redes sociales y las plataformas de e-commerce un espacio para conectarse con posibles consumidores de todo el mundo, en tiempo real (en este sentido, el espacio digito-cibernetizado propuesto por las artesanías no es una simple representación, una tinglado de copias sin más, sino un lugar en el que acontece todo un universo

34 Desde el enfoque de Agenciamiento de desarrollo, esto es algo positivo pues la potencia creativa de la virtualidad es indispensable para generar propuestas de desarrollo.



de afecciones, solidaridad, admiración, reconocimiento, respeto, etc., que no le debe nada al “mundo real”). La pandemia logra que sea más claro que la inclusión en la vida cotidiana de la digito-cibernética, no implica un mero uso instrumental, sino, de hecho, un plano ontológico, de relaciones entre cuerpos sí, pero sobre todo entre las afecciones y las intensidades de esos cuerpos, dividuales ya. En el contexto de la pandemia, el basto universo de lo digital, así como del plano algorítmico, se revelan como parte esencial de los devenires contemporáneos. 3) La pandemia muestra un intersticio entre el capitalismo de superproducción y el Hiper-capitalismo. A diferencia de lo que diversos autores han señalado (VV. AA, 2020), existen elementos para considerar que la pandemia no sólo no será el fin del capitalismo, sino que, por el contrario, consolidará su proceso de metamorfosis hacia un “Hiper-capitalismo”, caracterizado tanto por el “hiper-consumo”, como por la entronización de la deuda como mecanismo existencial.<sup>35</sup> Avanzando sobre la línea Deleuze-Lipovetsky, los “dividuos” (y sus partes) interconectados virtual y maquinicamente a partir de la cibernética y la virtualidad, abren todo su espectro de intensidades a “experiencias de consumo” mediadas por una reconfiguración radical del deseo. El intersticio entre el capitalismo de superproducción y el Hiper-capitalismo se muestra durante la pandemia sobre todo cuando observamos el incremento en la compra de distintos enseres (mayormente vía internet, con dispositivos “inteligentes”), que cambian su objetivo-uso original a partir de las condiciones coyunturales de los hiper-consumidores. Los objetos dejan de ser objetos (en una especie de muerte de las mercancías)

para convertirse en componendas agenciadas en multiplicidades hiper-moduladas: una pipa jamás será una pipa. La entronización de la deuda por otro lado, es un efecto de la coyuntura económica a la que se suma la pandemia. Para autores como Maurizio Lazzarato, o González Montaña, el mundo contemporáneo estaría escribiéndose en un lenguaje de deuda totalizada: para poder ser, en nuestros días, sería indispensable estar en deuda con uno u otra instancia acreedora (sea esta financiera, simbólica, moral o incluso ideológica). En conclusión, si bien la pandemia no implica un fenómeno esencialmente nuevo, es de alta relevancia ubicar fenómenos que cataliza. Sirvan los aquí mencionados para iniciar un debate amplio sobre las experiencias propias de vivir en las Sociedades de control.

## BIBLIOGRAFÍA

BATESON, Gregory. Pasos hacia una ecología de la mente. Una aproximación revolucionaria a la autocomprensión del hombre. Buenos Aires: Ediciones Lohlé-Lumen, 1991.

BAUDRILLARD, Jean. Cultura y simulacro. Barcelona: Kairós, 1978.

DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Félix. Antiedipo. Capitalismo y esquizofrenia I. Barcelona: Paidós, 2010.

DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Félix. Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia II. Valencia: Pre-textos, 2008.

DELEUZE, Gilles. ¿Qué es un acto de creación?. En Dos regímenes de locos. Textos y entrevistas (1975-1995). Valencia: Pre-textos, 2007.

DELEUZE, Gilles. Control y devenir. En Conversaciones. Valencia: Pre-textos, 2006.

DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sobre las

35 Abraham González Montaña ha escrito una muy bella tesis a propósito de la deuda y el poder.

Sociedades de control. En Conversaciones. Valencia: Pre-textos, 2006.

DELEUZE, Gilles. Derrames. Entre el capitalismo y la esquizofrenia. Buenos Aires: Cactus, 2005.

DELEUZE, Gilles. El poder. Curso sobre Foucault. Buenos Aires: Cactus, 2014.

DELEUZE, Gilles. Foucault. México: Paidós, 1987.

DELEUZE, Gilles. Francis Bacon. La lógica de la sensación. Madrid: Arena Libros, 2016.

DELEUZE, Gilles. La lógica del sentido. Barcelona: Paidós, 2005.

DELGADILLO, J.; GONZÁLEZ, I.; LEE, J. Agenciamiento de desarrollo. Una perspectiva para el desarrollo regional y la planeación territorial. México: IIEc-UNAM, 2016.

DELGADILLO, J.; GONZÁLEZ, I.; LEE, J. Agenciamiento de desarrollo e incidencia territorial. Teorías y experiencias en el Sur-Sureste mexicano. México: IIEc-UNAM, 2018.

DELGADILLO, J.; GONZÁLEZ, I.; GUDIÑO, A.; LEE, J. El concepto de Agenciamiento de desarrollo. Una propuesta para pensar el desarrollo en el contexto actual. México: IIEc-UNAM, 2016.

DOSSE, François. Gilles Deleuze y Félix Guattari. Biografía cruzada. Buenos Aires: FCE, 2009.

ESCOBAR, Arturo. El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En Mato, Danilo (Coord.) Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de la globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela, 2005.

FOUCAULT, Michel. El sujeto y el poder. México: Revista Mexicana de Sociología, Vol.

50. No. 3. Jul. – Sep., 1988.

FOUCAULT, Michel. La gubernamentalidad. En Estética, ética y hermenéutica, Barcelona: Paidós, 1999.

FOUCAULT, Michel. Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber. México: Siglo XXI, 2009a.

FOUCAULT, Michel. Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. México: Siglo XXI, 2009b.

GONZÁLEZ, Abraham. La economía de la deuda: un análisis sobre el funcionamiento de la relación acreedor-deudor como manifestación de poder. Tesis. México: FCPyS-UNAM, 2018

GONZÁLEZ, Isaí y LORA, María. El poder. En Ayala, Fernando y Mora, Salvador. (Coords.) Léxico de los grupos de poder. México: FCPyS-UNAM, 2017.

GONZÁLEZ, Isaí y SÁNCHEZ, Diana Michell. Agenciamiento. En Herrera, Francisco (Coord.) Vocabulario de la sociedad civil, la ruralidad y los movimientos sociales en América Latina. Estado de México: ICAR-UAEM, 2021. En proceso de publicación.

GONZÁLEZ, Isaí. Agenciamiento de desarrollo y política. Cartografías de un encuentro. En DELGADILLO, J.; GONZÁLEZ, I.; LEE, J., Perspectivas del Agenciamiento de desarrollo. De la política a la planeación territorial. México: IIEc-UNAM, 2018.

LAZZARATO, Maurizio. La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2011.

LIPOVETSKY, Gilles. La felicidad paradójica. Barcelona: Anagrama, 2007.

PARDO, José Luis. La intimidad. Valencia: Pre-textos, 1996.



PATTON, Paul. Deleuze y lo político. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2013.

SAUVAGNARGUES, Anne. Deleuze. Del animal al arte. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 2006.

SHAKESPEARE, William. Hamlet. Príncipe de Dinamarca. México: Ed. Bilingüe. Aguilar, 1976

STEYERL, Hito. Los condenados de la pantalla. Buenos Aires: Caja Negra, 2014.

VV.AA. Sopa de Wuhan. Pensamiento contemporáneo en tiempos de pandemia. Argentina: ASPO, 2020.

A Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial tem foco somente na publicação de textos inéditos. Os textos submetidos, portanto, não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos.

Devido ao contexto multicultural latino americano que embasa a constituição da revista, são aceitos textos em português, inglês e espanhol. Todos os artigos, ensaios e casos de ensino deverão apresentar resumo e palavras-chaves nos três idiomas. A redação de todos os textos deve seguir as normas ABNT (NBR 6022).

O processo de avaliação é por double blind review. Isto quer dizer que os textos serão avaliados por dois pareceristas, sem que haja identificação dos autores para os mesmos. Em seguida à avaliação, os pareceristas recomendam o que deve ser feito em relação ao texto submetido: (a) rejeição; (b) publicação sem revisão; (c) publicação somente após revisões no conteúdo; (d) publicação após pequenas revisões na linguagem, formatação ou normas ABNT.

Após a recomendação dos pareceristas, os textos são encaminhados para a revisão pela Corpo Técnico da revista, no caso (b) ou para as correções pelos autores, nos casos (c) e (d).

#### 1. Formato:

Formato do papel: A4;

Formato do arquivo: doc ou docx.

Margens: 3 cm (superior e esquerda); 2 cm (inferior e direita).

Fonte: Times New Roman, tamanho 12.

Espaçamento entre linhas: 1,5.

Paginação: o texto deve vir inteiramente sem paginação.

#### 2. Limitações no número de páginas:

Artigo: Entre 15 e 30 páginas

Ensaio: Entre 15 e 30 páginas

Resenha: Entre 3 e 5 páginas

Caso de ensino: No máximo 15 páginas

Em todos os tipos de textos aceitos para submissão pela revista, o título, corpo do texto, referências, apêndices, anexos e notas explicativas deverão estar

incluídos em sua totalidade no total de páginas a ser submetido. Os resumos e palavras-chaves (nos 3 idiomas) devem ser incluídos dentro do total de páginas somente nos casos dos artigos, ensaios e casos de ensino.



## POLÍTICA EDITORIAL

## 3. Anonimato dos autores:

As informações sobre os autores não poderão constar nem no texto, tampouco nas propriedades do arquivo. É necessário atentar para a auto-citação excessiva, o que pode levar à identificação dos autores.

## 4. Conteúdo do arquivo a ser submetido:

O texto deve ser submetido em sua totalidade em apenas um arquivo.

O arquivo deve conter o título, resumos e palavras-chaves nos três idiomas (no caso dos artigos, ensaios e casos de ensino), sem identificação de autoria. Os resumos devem conter no máximo 250 caracteres incluídos os espaços em branco, seguindo a norma ABNT para apresentação de resumos (NBR 6028).

Em seguida, deve ser apresentado o corpo do texto, contendo introdução, desenvolvimento, considerações finais e referências. As citações ao longo do texto devem seguir as normas ABNT de citação (NBR 10520).

Opcionalmente podem ser incluídos notas explicativas, agradecimentos, referências, apêndices e anexos. As referências devem seguir as normas

ABNT de referenciamento (NBR 6023). Os outros elementos citados devem seguir as normas ABNT para apresentação de artigos (NBR 6022).

## 5. Utilização de elementos não-textuais:

Os elementos não-textuais (tabelas, quadros, gráficos, imagens) devem ser utilizados com parcimônia. As imagens devem estar em formato JPG e possuir resolução mínima de 300 dpi, no caso de fotos.

Indexadores:

