

# COVID-19 y la desigualdad que nos espera

**Sergio GARCÍA RAMÍREZ**  
**Nuria GONZÁLEZ MARTÍN**  
Coordinadores



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

# COVID-19 Y LA DESIGUALDAD QUE NOS ESPERA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie VERSIONES DE AUTOR, núm. 22

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Ricardo Hernández Montes de Oca  
*Formación en computadora*

Mauricio Ortega Garduño  
*Elaboración de portada*



# COVID-19 Y LA DESIGUALDAD QUE NOS ESPERA

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ  
NURIA GONZÁLEZ MARTÍN  
*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2020

La serie “Versiones de autor”, a la que pertenece el presente volumen, reproduce las versiones originales de los autores, por lo que no se efectuó corrección ortotipográfica alguna.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 23 de noviembre de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN: 978-607-30-4347-2 (versión electrónica)

## CONTENIDO

Presentación .....	IX
Pedro SALAZAR UGARTE	
Introducción .....	XIII
Sergio GARCÍA RAMÍREZ	
Nuria GONZÁLEZ MARTÍN	
SARS-COV-2 pandemia que impacta la desigualdad en el acceso a la justicia de las víctimas México una vacuna para su prevención y atención .....	1
María Teresa AMBROSIO MORALES	
Aumento de la desigualdad de género como efecto de la pandemia por COVID-19 en los trabajos de cuidado .....	17
Angélica Nallely CARRASQUEDO RODARTE	
Denisse MEDINA ORTEGA	
Alfonso José JIMÉNEZ O'FARRILL GUTIÉRREZ DE VELASCO	
Desigualdad de género en contextos académicos: reflexión desde la COVID-19.....	25
Guillermo E. ESTRADA ADÁN	
José FRANCO AGUILAR	
Problemáticas en el derecho humano a la educación ante la pandemia .....	33
Miguel Ángel GARCÍA OLIVO	

Pandemia y desigualdad: los factores de una crisis . . . . .	43
Sergio GARCÍA RAMÍREZ	
Educación superior y desigualdad social . . . . .	51
Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN	
La multidimensionalidad de la pobreza y su factor exponencial SARS-CoV-2 y la afectación a derechos . . . . .	59
María del Pilar HERNÁNDEZ	
Bibliotecas: instituciones promotoras de la igualdad . . . . .	69
Federico HERNÁNDEZ PACHECO	
Circunscripciones en la Ciudad de México: derecho a la consulta a pueblos, barrios y comunidades indígenas en el contexto de la pandemia por COVID-19. . . . .	77
Marisol JIMÉNEZ MARTÍNEZ	
Beatriz MEJÍA RUIZ	
Mujeres durante COVID-19: más desigualdad en efectos socioeco- nómicos . . . . .	87
Patricia KURCZYN VILLALOBOS	
La desigualdad educativa estructural y multifactorial. El horizonte de la digitalización como respuesta ante la COVID-19 . . . . .	101
Pablo LARRAÑAGA	
Derechos sociales y pobreza: retos de su tutela en tiempos del SARS- CoV2. . . . .	113
Marisol LUNA	
Cambios sociales en México como consecuencia de la pandemia COVID-19. El caso de la desigualdad en conciencia y responsa- bilidad . . . . .	125
Guillermo José MAÑÓN GARIBAY	
Desigualdad, vulnerabilidad y derechos . . . . .	133
Víctor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI	

Las desigualdades del acceso al derecho a la educación durante la pandemia del COVID-19 . . . . .	141
Fátima Francisca MONREAL CASTORENA	
Miguel Antonio NIEVES PEDRAZA	
María Aideé PADILLA ROMERO	
Las nuevas tecnologías en la etapa post COVID como mecanismo para frenar la desigualdad y la deserción escolar . . . . .	151
Margarita PALOMINO GUERRERO	
Cambio climático y COVID-19: dos crisis urgentes en un México con profunda desigualdad . . . . .	159
Felipe ROMERO	
Gala ZAVALA	
Omisión de autoridades ante abusos de aerolíneas. Amparo contra discriminación y afectación de la dignidad humana . . . . .	171
Ramón Alfonso SALLARD	
COVID-19: una suma de viejas y nuevas precariedades laborales . .	181
Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA	
Las desigualdades en materia de salud de los adultos mayores en tiempos de pandemia . . . . .	193
Jonathan Alberto SANTIAGO MENDOZA	
Desigualdad estructural . . . . .	203
Diego VALADÉS	

## PRESENTACIÓN

En el mes de agosto de 2020, en plena pandemia causada por la COVID-19, recibí un atento y sugerente mensaje por parte del doctor Sergio García Ramírez en el que llamaba mi atención sobre los efectos potenciales y perniciosos que la situación en la que nos encontrábamos tendría en términos de desigualdad.

En el mismo texto, don Sergio me proponía que imagináramos qué líneas o proyectos de investigación podríamos implementar para contribuir —desde la academia, que es nuestro espacio de acción— a comprender esa dimensión del fenómeno y, en su caso, contribuir a mitigarla.

El mismo día, horas después, teníamos programada una reunión del claustro académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas que, de manera virtual pero puntual, prometía ser —como de hecho lo fue— concurrida y participativa. En el evento compartí la preocupación del doctor García Ramírez que generó una reacción entusiasta y comprometida por parte de la comunidad.

La iniciativa que maduró en esa misma reunión fue, como un primer paso en la búsqueda de proyectos de investigación y propuestas de acción jurídica y social, la publicación de un volumen en la Colección de Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Jurídica que coordina con éxito la doctora Nuria González Martín, quien aceptó de inmediato. De ahí que ambos doctores sean coordinadores de este oportuno y relevante volumen.

La finalidad principal del esfuerzo que emprenderíamos sería indagar en una primera aproximación los diversos efectos potenciales de la pandemia en diversos ámbitos en los que la desigualdad se hace patente. La idea me pareció por demás pertinente y me recordó una reflexión de Norberto Bobbio. Cuando se le preguntó qué podíamos hacer para cambiar el mundo, su respuesta —cito de memoria— fue que para cambiar el mundo, primero teníamos que comprenderlo. Eso es lo que se pretende con este libro: comenzar a comprender los posibles efectos de la pandemia en un aspecto medular de nuestras sociedades.

En aquel momento no sabíamos que el entusiasmo suscitado se mantendría en el tiempo y que recibiríamos 21 colaboraciones con temáticas y perspectivas diversas pero conectadas y complementarias. De hecho, lo que originalmente sería un cuaderno temático se convirtió en un libro especializado.

Se trata de una muestra más del compromiso intelectual, la vocación de servicio y el rigor técnico de las y los integrantes de nuestra comunidad académica. Mi reconocimiento y agradecimiento a los coordinadores, participantes y al equipo de la Secretaría Técnica del IIJ-UNAM por hacerlo posible en tan poco tiempo.

Desde que recibí aquél correo electrónico, en tiempos de confinamiento y de trabajo virtual, me vino a la mente una reflexión simple y tal vez banal pero motivada por la inquietud del doctor García Ramírez. Se trata apenas de un eco de la riqueza académica de los textos contenidos en esta publicación, pero me parece oportuno dejarla plasmada en esta Presentación.

La pandemia nos enfrentó con una triste paradoja en la que la igualdad y las desigualdades —así en plural— se despliegan simultáneas. El virus nos amenaza por igual y las posibilidades de contagio, en principio, nos acechan de igual manera a todas y a todos. En ese sentido somos igualmente vulnerables ante un mal insospechado y agresivo.

Esa condición de igualdad está anclada a nuestra condición más básica de seres humanos vivos y no respeta fronteras, nacionalidades ni ideologías. Se han enfermado desde mandatarios de grandes potencias hasta personas en condición de calle. De ahí el miedo también igualador y generalizado. Quienes asumen con seriedad lo que está pasando y toman conciencia de la situación, inevitablemente, tomarán conciencia de su vulnerabilidad y percibirán el sentimiento de temor que ello conlleva. De nuevo eso vale para todas las personas por igual.

Pero a partir de esa toma de conciencia se desdobl原因 múltiples desigualdades. Algunas personas sabrán que por sus condiciones particulares —salud, edad, estado físico, etcétera— serán más vulnerables que otras. Y ese hecho, que puede ser un dato natural, en realidad en ciertos aspectos —no en el caso de la edad, por supuesto— puede ser consecuencia de condicionantes sociales. En ese ámbito las desigualdades se aceleran.

Habrà quien cuente con medios para garantizar su acceso a los sistemas de salud, a los medicamentos y a los tratamientos de recuperación de más alta calidad y, en contraste, existen millones de personas que se encuentran en una situación de desprotección total y objetiva. De esta manera, a las

desigualdades de condiciones se suman las de acceso a los sistemas de seguridad y cuidado.

Algo similar sucede con las posibilidades para enfrentar la catástrofe en situaciones de seguridad y confinamiento. No todas las personas pueden recluirse en sus casas en lo que se supera la situación de emergencia. Millones de seres humanos no pueden hacerlo por su condición social, laboral o de vida privada.

Y los confinamientos también serán muy distintos incluso para quienes puedan practicarlos. Recuerdo una grosera publicación de alta sociedad que mostraba un retrato del cuadro idílico de la familia tradicional “disfrutando de su confinamiento” en una residencia junto al mar en una playa mexicana. La imagen era el retrato de la insensibilidad, el privilegio y la burda inconciencia de una élite desarraigada de la realidad que la ha encumbrado. La realidad de la mayoría de las personas transcurre en condiciones radicalmente opuestas.

Propongo, como ejemplo solamente, la imagen de las personas migrantes confinadas contra su voluntad en centros de detención en muchos países del mundo. En esa situación se encuentran miles de personas en la frontera sur y en la frontera norte de nuestro tan desigual México.

Estas pinceladas trazan solamente unos rasgos de las desigualdades del presente, pero anuncian la desigualdad futura en que —temo— la pandemia incidirá para incrementarla. No pienso solamente en el desempleo que aqueja a millones, en la quiebra de miles de pequeños y medianos emprendimientos y en los efectos catastróficos de la enfermedad en algunos núcleos familiares o en economías individuales.

Mi reflexión incluye a uno de los temas más tratados en este volumen: el educativo. De nuevo me limito a un solo nicho y a dos estampas puntuales que pueden simplificar, pero, si no me equivoco, también retratar la brecha de desigualdad que se está cultivando en este terreno.

Una niña o niño de clase alta seguramente está teniendo acceso a una educación de calidad, con medios y tecnologías de punta en condiciones de seguridad y comodidad garantizadas. Asumo que se trata de una generalización, pero es útil para lo que pretendo transmitir.

En contrapartida, una niña o un niño en una comunidad marginada —ya sea rural o urbana— es muy probable que se encuentre excluida/o del sistema educativo y podemos suponer que, además, padece precariedades adicionales varias.

La desigualdad entre esas y esos niños ya existe y los separa en el presente —sin que esto sea su responsabilidad— pero es previsible que, la situa-

ción actual, lejos de acercarlos potencie su distancia. En un futuro no muy lejano, esas personas enfrentarán su vida adulta con herramientas formativas y desarrollo de capacidades radicalmente distintas, lo que incrementará su desigualdad.

En síntesis, sirvan estos apuntes —que no pretenden ser más que eso— para advertir que ahora vivimos en un mundo profundamente desigual, que podría ser una caricatura de la desigualdad que nos espera. Por eso es tan importante realizar diagnósticos, investigar, proyectar posibles escenarios y, en la medida de lo posible, proponer acciones concretas para contener y revertir esa situación. Este libro es un primer paso en esa dirección.

Pedro SALAZAR UGARTE  
*Director*

## INTRODUCCIÓN

El presente texto plantea, a través de veintiún contribuciones, un tema fundamental: COVID-19 y desigualdad.<sup>1</sup> Durante la pandemia que nos asola, las cifras han ido marcando pautas y signos de alarma; desde el número de contagiados y fallecidos por COVID-19, hasta el número de desempleados, los negocios y empresas cerradas, parcial o definitivamente; la aparición y proliferación del *Zoom*, sitio omnipresente de conferencias virtuales e incluso el número de búsquedas en *Google* de la palabra COVID. Cambios en hábitos de vida que permean en “dinámicas” que van desde el aislamiento social, hasta el incremento de la violencia, pasando por la perpetuación de una desigualdad con pocas posibilidades de solución, si ni siquiera las ponemos de relieve. Perseguir utopías no es una mala táctica, hoy perseguimos la igualdad, aquella que nos hace ser iguales en la sustancia y en la forma, de hecho y de derecho, aquella que visualiza un futuro mejor desde la democracia, el activismo y el compromiso.

Libertad e igualdad son los ejes sobre los que discurre el amplio universo de los derechos humanos. Constituyen el cimiento de una sociedad democrática, recogido en los textos constitucionales y en los instrumentos internacionales que caracterizan la nueva era del orden jurídico. Aparecieron en las declaraciones fundacionales de esta época y se proyectaron con firmeza en los ordenamientos domésticos, en la jurisprudencia interna y supranacional, en la doctrina y en el discurso político. Amparan los dere-

---

<sup>1</sup> La obra estaba destinada originalmente a la serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, coordinada por Nuria González Martín, en la temática Emergencia sanitaria por COVID-19, pero se decidió que se convirtiera en un libro fuera de ella, que se suma a otros ya publicados por el IJ en esta materia.

Es oportuno señalar que la naturaleza de esa serie, proyecto especial, habla por sí sola, al congregarse (i) temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; (ii) vinculados con la agenda nacional; (iii) con una extensión breve; (iv) dirigido a un público no necesariamente especializado; (v) con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal pero tampoco es divulgación per se, y (vi) que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

chos de los individuos y los deberes del Estado. A su luz debemos reclamar la práctica de aquellos derechos y el cumplimiento de esos deberes.

Las ideas de la Ilustración informaron la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, que reconoció: “Los hombres nacen y viven libres e iguales en derechos” (artículo 1o.). La misma *Déclaration* agregó que la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre “es el objeto de toda sociedad política”. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, del 2 de mayo de 1948 —primer instrumento declarativo de alcance supranacional, fuente del derecho internacional de los derechos humanos—, sostuvo que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (artículo 1o.). La Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, contiene la misma fórmula: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” (artículo 1o.).

En el plano interno, la nación emergente asumió la orientación liberal que conduciría el curso del constitucionalismo mexicano. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana —Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814— expuso: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”. De esta suerte quedaron previstos la supremacía de los derechos y la obligación central del Estado.

Bajo el derecho internacional de los derechos humanos —y específicamente el orden interamericano de esta materia, que establece deberes para el Estado mexicano, comprometido a su cumplimiento—, se ha consagrado el binomio de la igualdad y la no discriminación. Lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: los principios de igualdad y no discriminación forman parte del orden público internacional, figuran en el *ius cogens* y deben ser respetados y garantizados sin salvedad ni reserva. Complemento del principio de igualdad es el principio de especificidad, que advierte las diferencias materiales que prevalecen en la realidad y dispone correctivos y medios de igualación que permitan el disfrute universal de los derechos y las libertades.

En condiciones normales —habida cuenta de la variedad de datos que caracterizan esa pretendida “normalidad”—, la igualdad se halla sujeta a fuertes tensiones derivadas de la injusta distribución de bienes y servicios. No hemos logrado, ni remotamente, el imperio de la justicia social, pese a la decisión de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, que en las primeras líneas del Preámbulo de este documento reafirmaron el propósito de “consolidar en este continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. Se mantiene en pie la dolorosa afirmación del barón de Humboldt cuando aseguró, hace más de dos siglos, que en ninguna sociedad había encontrado tan profunda desigualdad como la que privaba en México. Doscientos años después, esa dolorosa desigualdad persiste y provoca los problemas y las reflexiones, las sugerencias y los apremios a los que se refiere esta obra colectiva.

La observancia de los derechos humanos padece bajo la hostilidad de la pobreza y el desvalimiento en diversos espacios de la vida pública y privada. Si la práctica de esos derechos —con el consecuente cumplimiento de los deberes del poder público— se enrarece en condiciones normales, la penuria se extrema cuando sobrevienen circunstancias particularmente graves que merman la calidad de la vida y plantean severos problemas de supervivencia. Éstos cunden en los sectores menos favorecidos de la población —que son mayoría— y especialmente en los grupos que solemos caracterizar como vulnerables.

Así, la libertad y la igualdad quedan en la sombra, el poder público tropieza en el cumplimiento de sus obligaciones primordiales y se profundizan las distancias —verdaderos abismos— entre los ciudadanos mejor dotados y los peor equipados para la “lucha por la vida”. Se plantea, en suma, un escenario sombrío para la vigencia efectiva de los derechos humanos y el desenvolvimiento de la democracia, que no es únicamente acceso a las urnas, sino “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, como señala el artículo 3o. de la Constitución general de la República.

La pandemia del COVID-19, que ha causado gravísimos males a todos los países, inclusive a los mejor provistos de medios económicos para enfrentar condiciones adversas, se ha instalado en México desde febrero de 2020. No cede. Por supuesto, conocemos los esfuerzos —a menudo erráticos, insuficientes, contradictorios— destinados al control de la pandemia y a la previsión de sus enormes consecuencias. Muchas mexicanas y mexicanos han aplicado su salud y su vida al servicio de esta batalla. Merecen respeto y gratitud. Pero también es cierto que esta pandemia ha revelado las carencias, las deficiencias, los errores que imperan en muchos ámbitos públicos y en no pocas políticas y programas de cuyo éxito dependería la posibilidad

de mitigar o moderar el avance de la pandemia y la erosión que ésta traerá sobre nuestra vida futura.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, que concurre en estas tareas con otras instancias universitarias, se ha comprometido en el examen de los problemas generados por la pandemia y en la aportación de propuestas que contribuyan a entenderlos y resolverlos. Para ello ha convocado la reflexión de sus integrantes e invitado a miembros de otras comunidades académicas —todos integrantes de la gran sociedad mexicana, que debe actuar con solidaridad y constancia, remontando diferencias naturales y respetables— a llevar a cabo una reflexión compartida en esta materia. El presente monográfico atiende a ese propósito. En él figuran juristas, politólogos, psicólogos, sociólogos y cultivadores de otras disciplinas que suman sus fuerzas en la tarea común que las reclama. Invitados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, colegas de otros medios profesionales y organismos han acudido a este encuentro académico y ciudadano.

Esta obra es el fruto —entre otros, también generados en nuestro medio académico— de la preocupación por examinar las condiciones de desigualdad que prevalecen en México y su influencia sobre el avance de la pandemia y los estragos que ésta ha causado —y causará, desde luego— a los compatriotas que han sufrido por esta dolencia, directa o indirectamente, a diversos sectores de la sociedad y al conjunto de la nación. La desigualdad, tema ético de primer orden, concurre hoy al agravamiento de los problemas que entraña la pandemia. Éstos podrían ser diferentes —aunque los habría, obviamente— si constituyésemos una sociedad más igualitaria. En la desigualdad, que no hemos sabido corregir y que sólo hemos moderado limitadamente, se extreman los males de la pandemia y abundan sus perniciosas consecuencias. Estamos enfrentando el asedio “a la mexicana”, caracterizada por las circunstancias que la rodearon en este país y en este tiempo, como se dice en uno de los trabajos incluidos en esta publicación.

Nuestro futuro se verá fuertemente condicionado por la pandemia y sus efectos; de ahí la importancia de afrontarla con lucidez y determinación, echando mano de todos los recursos a nuestro alcance. Ante todo, veracidad y empatía, como lo propone una de las autoras, María Teresa Ambrosio Morales, que lleva adelante el examen de la desigualdad en el acceso a la justicia de las víctimas de la pandemia, y en este conjunto destaca los grupos en especial situación de vulnerabilidad. En varios trabajos incluidos en esta obra se pone el acento en la incidencia de la pandemia en grupos vulnerables y en la necesidad —acompañada de sugerencias de los autores—

de adoptar medidas específicas, en calidad y profundidad, para proteger a los integrantes de estos grupos.

El conjunto de los vulnerables se extenderá con nuevas legiones de desfavorecidos. María del Pilar Hernández invoca datos del Banco Mundial: por obra de la pandemia, entre 40 y 60 millones de personas entrarán a las filas de la pobreza extrema en 2020. Así, se pondrá de manifiesto la afectación multidimensional, transversal e interdependiente de los derechos humanos merced al quebranto de la economía. Las cifras negativas que aportan los organismos mundiales y nacionales —señala la investigadora— “son un preludio de lo que nos espera”.

En un rubro semejante queda el examen de la situación que guardan los pueblos, barrios y comunidades indígenas —también un sector marginado— en la Ciudad de México, visto el punto a través del derecho a la consulta, severamente afectado por la pandemia, como mencionan Marisol Jiménez Martínez y Beatriz Mejía Ruiz. Al mismo espacio de los grupos vulnerables y su afectación por la pandemia pertenece la reflexión de Jonathan Alberto Santiago Mendoza en torno a los adultos mayores, tema que debe ser examinado desde la perspectiva de los derechos humanos. La materia adquiere mayor interés si se toma en cuenta el envejecimiento de la población.

Dadas las características profesionales y académicas de los participantes en la presente obra colectiva, es natural que una buena parte de los trabajos aportados se refiera al impacto de la pandemia sobre la educación. Este impacto influirá decisivamente, a su vez, sobre el porvenir de la nación: trazará el destino de las futuras generaciones. Comienza ya. Podemos advertirlo en numerosos escenarios. Nuestro futuro se verá fuertemente condicionado por la pandemia y sus efectos; de ahí la importancia de afrontarla con lucidez y determinación, echando mano de todos los recursos a nuestro alcance.

Miguel Ángel García Olivo expone los ominosos datos de la Organización de las Naciones Unidas sobre la clausura de escuelas e instituciones educativas en más de ciento sesenta países, que “podría causar una catástrofe educativa a generaciones con consecuencias para más de mil millones de estudiantes en todo el mundo”. En su ensayo, Fátima Francisca Monreal Castorena, Miguel Antonio Nieves Pedraza y María Aidée Padilla Romero se refieren a la heterogénea capacidad de reacción de los Estados para salvaguardar el derecho a la educación, abatido por la crisis, y plantean la adopción de políticas públicas idóneas para favorecer la inclusión de los educandos.

Aquí cobra presencia un tema de suma relevancia y difícil solución: el replanteamiento de los modelos educativos. Estas reflexiones se asocian a las que antes mencionamos sobre las características de la pandemia “a la mexicana” —que expone Sergio García Ramírez— gravitando sobre dos ámbitos clave de los derechos de los individuos y el desarrollo de la nación: salud y educación. “¿Seremos otra sociedad al salir de la pandemia?”, se pregunta el autor. “No, seremos la misma —responde—, con nuevas complicaciones: en cantidad y en calidad”.

En el contexto de las tareas académicas también se muestran los males de la desigualdad de género; es preciso —señalan Guillermo E. Estrada Adán y José Franco Aguilar— “repensar y analizar las nuevas formas de conciliación que realizarán los académicos” para remontar, en el espacio de su quehacer, esta situación agravada por la presencia del COVID-19. Guillermo José Mañón Garibay propone la reflexión de las humanidades y ciencias sociales, como “responsables naturales del estudio del riesgo y desastre pandémico”. La pandemia, que pone de manifiesto las desigualdades, ubica a todos en el riesgo, pero no se ha conseguido identidad de responsabilidad y conciencia frente a este fenómeno.

La pandemia, que vacía los planteles de educación básica, también opera sobre los de educación superior, donde el acceso tampoco se ha garantizado —en las llamadas condiciones ordinarias— por los sectores público y privado. Lo comenta, con cifras a la mano, Jorge Alberto González Galván, que da cuenta del rechazo a los aspirantes. Es así que decae el derecho a una educación superior gratuita y de excelencia. Ciertamente que el avance tecnológico permite adoptar nuevos métodos de enseñanza-aprendizaje, pero no menos cierto que esos medios no se hallan al alcance de todos: son patentes los efectos —que aborda Pablo Larrañaga— del “abrupto desplazamiento de la educación tradicional, presencial, hacia la educación en línea o digital”. Añade, a propósito de la incidencia de la desigualdad sobre la educación: “Es previsible que algunas de las fracturas más duraderas de la pandemia se difundan y se consoliden a través de la huella de esta ominosa circunstancia en la educación de generaciones de niños y jóvenes”. Es preciso —observa Margarita Palomino Guerrero— reconocer que la educación no podrá ser totalmente presencial y dotar de estímulo fiscal a la educación en la era digital; esto abre la oportunidad para “reconfigurar la enseñanza”.

En el ámbito educativo y cultural, es interesante —pero insuficientemente apreciada— la eficacia de las bibliotecas como agentes de la igualdad. En este sentido, Federico Hernández Pacheco observa que el impacto de éstas queda de manifiesto “cuando nos referimos a la inclusión social,

a la diversidad de públicos o usuarios que se pueden atender, a la amplitud de sus servicios, a la formación de lectores críticos y posibles escritores, a la formación de ciudadanos conscientes e informados de sus derechos, y por consecuencia, a la mejora de vida de las comunidades”.

Los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales —llamados de segunda generación— se abrían paso en comunidades relativamente desarrolladas; esa marcha se detiene por fuerza de la pandemia; declinan la calidad de vida y el desarrollo humano aceptable bajo la presión de la emergencia, refiere Marisol Luna: la “crisis amenaza los avances en materia de desarrollo social generados en la última década”.

Por su parte, Alfredo Sánchez Castañeda apunta, contundentemente, que el país arrastra viejas precariedades laborales que se suman a las nuevas precariedades en el trabajo como consecuencia de la pandemia: despidos, disminución del tiempo de trabajo, del salario o de las prestaciones laborales; la dificultad de supervisar las normas de higiene y salud en el trabajo en tiempos de COVID-19; afectaciones laborales o el incremento de las desigualdades para las mujeres: los despidos disfrazados de renuncias de personas que por sus condiciones de salud forman parte de la población vulnerable que debería estar confinada en sus domicilios sin perder el empleo, pero que son obligados a renunciar o despedidos por supuestos recortes de personal así como una reconfiguración del trabajo por el confinamiento, que afecta el empleo en ciertas actividades económicas y el uso de las tecnologías que incrementa el estrés y los costos laborales para el trabajador. Patricia Kurczyn Villalobos, igualmente laboralista sobresaliente, participa con un ensayo destacando la desigualdad en el campo de batalla laboral, en el cual la mujer debe luchar más por tener un trabajo digno, con remuneración suficiente e igualdad de condiciones, en general, respecto de los varones; una situación que frente al COVID-19, frente a los infortunios, parecen ser las más afectadas y las más desprotegidas.

En el campo de los DESCA, Felipe Romero y Gala Zavala se refieren al cambio climático como “la amenaza más grande que enfrenta la humanidad y la pandemia por el COVID-19 es parte de las consecuencias”. En esta línea, urge la adopción de “medidas para garantizar los derechos a la información, medio ambiente sano, acceso al agua potable, alimentación y vivienda digna, sobre todo en los sectores más vulnerables”.

La obra colectiva a cuya presentación sirven estas líneas se ocupa igualmente, como es natural, de la desigualdad estructural, factor de múltiples problemas en áreas determinadas. La desigualdad que padecemos —afirma Víctor Martínez Bulle Goyri— “como una lacra de las sociedades del siglo

XXI, no proviene de la diversidad sino de la construcción social, jurídica y política, basada en premisas que no sólo la permiten, sino que la estimulan, orientan”. El problema se halla, pues, en la estructura social y política y en los paradigmas que ésta cultiva.

En el artículo con el que culmina la obra colectiva, debido a Diego Valadés, se observa: “La pandemia de COVID-19 ha mostrado las debilidades de los sistemas en cuanto a la desigualdad. Con independencia de los registros que se pueden hacer acerca de las múltiples formas de desigualdad, hay indicios de que en México y en muchos otros países subsisten elementos estructurales que propician la desigualdad o no evitan de manera efectiva la discriminación”. Valadés examina este punto a través de reflexiones sobre el poder económico, el federalismo —referencia para el análisis de la debilidad del sistema representativo, del sistema judicial, del régimen hacendario y del Estado constitucional en el plano local— y la asimetría institucional. Concluye: “La necesidad de una igualdad institucional debe ser satisfecha mediante reformas que, a la luz de las experiencias nacional y comparadas, permitan diseños coherentes y funcionales. En un Estado constitucional, la norma suprema no debe ser portadora de desigualdad”.

Es interesante el estudio de determinados agentes en la batalla contra la pandemia, que tienen a su cargo tareas específicas en el apoyo a sus compatriotas, no siempre bien ponderadas y valoradas. Es el caso de quienes realizan “trabajos de cuidado”, generalmente mujeres sujetas a presiones derivadas de la desigualdad de género. Lo estudian Angélica Nayelli Carrasquero Rodarte, Denisse Medina Ortega y Alfonso José Jiménez O’Farrill.

En esta obra también hay examen de sectores específicos e incluso casos particulares que ponen en evidencia los abusos cometidos a la sombra de la pandemia; así, el artículo de Ramón Alfonso Sallard, periodista, sobre un caso que se presentó con motivo de la operación de una aerolínea.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas confía en que a través de las reflexiones recogidas en este libro —breve en su extensión, amplio en su materia y alcance— progrese la toma de conciencia acerca de los antiguos y actuales problemas de desigualdad que enfrenta la sociedad mexicana, factores de una crisis que ha alcanzado suma gravedad en el marco de la pandemia. Es preciso llevar adelante el estudio de estos males y avanzar en su corrección. La tarea es gigantesca, tanto como la desigualdad que México padece. La pandemia lo pone de manifiesto.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ  
Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

# SARS-COV-2 PANDEMIA QUE IMPACTA LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS MÉXICO UNA VACUNA PARA SU PREVENCIÓN Y ATENCIÓN

María Teresa AMBROSIO MORALES\*

México enfrenta un panorama interno e internacional difícil y complejo. En muchos sentidos, asistimos a un cambio de época. Como consecuencia, hoy se hace más presente que nunca el compromiso constante que tiene la Universidad de la Nación con los problemas centrales que definen la vida política, social y cultural de nuestro país.

Enrique GRAUE WIECHERS<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *SARVS-COV-2 variable a considerar en el marco de referencia de la desigualdad en México.* II. *SARVS-COV-2 y las personas en situación de vulnerabilidad un marco de referencia de la desigualdad.* III. *SARVS-COV-2- desigualdad su impacto en el acceso a la justicia de las víctimas en México, una vacuna para su prevención y atención.* IV. *Propuestas.*

## I. SARVS-COV-2 VARIABLE A CONSIDERAR EN EL MARCO DE REFERENCIA DE LA DESIGUALDAD EN MÉXICO

El inicio de un tema tan sensible y complejo como es la desigualdad y el impacto de la pandemia por el COVID-19 con relación a los problemas na-

---

\* Doctora y Licenciada en Derecho por la UNAM, Maestra en Criminología y Maestra en Victimología ambas por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), Licenciada en Psicología por la Universidad del Valle de México, Certificada en Victimología Forense por *the Forensic Criminology Institute*, Técnica Académica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Véase Presentación de la Biblioteca los Mexicanos vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales año 2015, <http://www.losmexicanos.unam.mx/>, consulta 1 de septiembre 2020.

cionales previos de México, permite formular la siguiente hipótesis “se puede predecir el futuro”.

La respuesta sin ser oráculo o Nostradamus, es que podemos tener aproximaciones y administrar algunos riesgos y escenarios como el que se tiene actualmente en nuestro país ante la desigualdad y el COVID-19, prueba de ello es el trabajo de la Universidad Nacional Autónoma de México en su colección que se publicó en el año 2015, como siempre y asertivamente la UNAM tiene un paso adelante, vislumbro una serie de factores de riesgo biopsicosociales, culturales y de política pública que enmarcó en un contexto internacional, regional y nacional, por ello, es recomendable realizar una actualización del mismo. Los problemas anunciados, son una radiografía que permite dimensionar temas de política pública a trabajar, que deben atender a propuestas de voces expertas en marcadas en una metodología científica, plural e interdisciplinaria con opciones y alternativas de soluciones viables, sensibles y accesibles al gobierno y a la población.

Por ello con esta colección de temas elaboramos una clasificación en cinco grandes bloques a considerar en la desigualdad y el COVID-19, ver cuadro 1.

CUADRO 1  
LOS MEXICANOS VISTOS POR SÍ MISMOS  
(LOS GRANDES TEMAS NACIONALES)

I. Marco de referencia nacional	II. Derechos Humanos	IV. Grupos en situación de vulnerabilidad	V. Seguridad y justicia
<p>1. Los mexicanos y su Constitución Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional</p> <p>2. <i>Inventario de México en 2015.</i></p> <p>3. <i>Percepciones, pobreza, desigualdad.</i></p> <p>4. <i>El déficit de la democracia en México.</i></p> <p>5. <i>Sentimientos y resentimientos de la nación.</i></p> <p>6. <i>La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético.</i></p> <p>7. <i>Percepciones sobre el federalismo en México.</i></p> <p>8. México en la globalización. Dilemas y paradojas.</p> <p>9. <i>Ciencia y tecnología: una mirada ciudadana.</i></p> <p>10. <i>La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento</i></p>	<p>11. <i>La sociedad mexicana y los derechos humanos.</i></p> <p>12. <i>Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos.</i></p> <p>13. <i>Educación. Las paradojas de un sistema excluyente.</i></p> <p>14. <i>El mercado de trabajo en México. La opinión social sobre la precariedad laboral.</i></p> <p>15. <i>La dimensión ambiental en los albores del siglo XXI. Miradas desde la diversidad.</i></p> <p>16. <i>Estado laico en un país religioso.</i></p> <p>17. <i>Cómo viven los mexicanos. Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda.</i></p> <p>18. <i>Cultura, lectura y deporte. Percepciones, prácticas, aprendizaje y capital intercultural.</i></p> <p>19. <i>Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México.</i></p>	<p>20. <i>¿Qué familia! La familia en México en el siglo XXI.</i></p> <p>21. <i>Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes. ¿Cambio o continuidad?</i></p> <p>22. <i>Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo.</i></p> <p>23. <i>Realidades y expectativas frente a la nueva vejez.</i></p> <p>24. <i>Imaginos de la migración internacional en México. Una mirada a los que se van y a los que llegan.</i></p>	<p>25. <i>Entre un buen arreglo y un mal pleito.</i></p> <p>26. <i>Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia.</i></p> <p>27. <i>Ser indígena en México. Raíces y derechos.</i></p>

Elaboración propia.

En la academia desde las ciencias, el derecho, la criminología y la victimología, se pueden realizar un análisis, diagnósticos y posibles soluciones a los problemas enunciados por la UNAM. Si estableciéramos los riesgos biopsicosociales que pueden incrementarse y potenciarse con el COVID-19, algunos de éstos, son los siguientes, ver cuadro 2.

CUADRO 2  
RIESGOS DE DESIGUALDAD Y COVID-19



Elaboración propia.

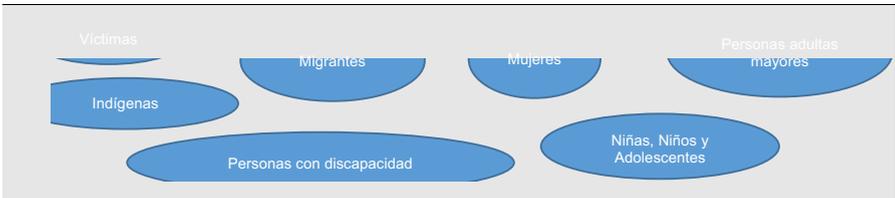
## II. SARVS-COV-2 Y LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD UN MARCO DE REFERENCIA DE LA DESIGUALDAD

En el análisis de la UNAM “*Los mexicanos vistos por sí mismos (Los grandes temas nacionales), cobra vigencia y relevancia, la razón y asertividad de nuestra Máxima Casa de Estudios en considerar como prioritarios a las siguientes personas en situación de vulnerabilidad,*”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Personas en situación de vulnerabilidad (3) Una persona o grupo de personas se encuentran en condición de vulnerabilidad, cuando su capacidad para prevenir, resistir o sobreponerse a un impacto que les sitúe en situación de riesgo, no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. En este contexto se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas quienes, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. (4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, a otras diversidades étnicas-culturales, entre ellas las personas afrodescendientes, así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad.100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas

cobra importancia en esta pandemia, el impacto de la desigualdad, ver cuadro 3.<sup>3</sup>

CUADRO 3  
GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y DE DESIGUALDAD



Elaboración propia.

*La afectación de los derechos humanos de los diferentes grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, requieren un enfoque diferencial y especializado, siempre en armonía con las agenda internacional y regional, para ello, México asume diversos compromisos con los derechos humanos, parte de estas agendas de vulnerabilidad y desigualdad tiene metas establecidas en la Agenda 2030 de los Derechos Humanos de Naciones Unidas que en sus diecisiete objetivos tiene que tomar en consideración para su cumplimiento la variable del COVID-19 en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), ver imagen 1.*

---

en Condición de Vulnerabilidad, Actualización aprobada por la Asamblea Plenaria de la XIX Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, abril de 2018, Quito-Ecuador, Argentina, Centro de Capacitación y Gestión Judicial Dr. Mario Dei Castelli.

<sup>3</sup> Véase, De La Barreda Solórzano, Luis, *La sociedad mexicana y los derechos humanos, Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables*, Colección los Mexicanos Vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.

IMAGEN 1  
AGENDA 2030 DE DERECHOS HUMANOS



*En un contexto regional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, nos brinda los siguientes lineamientos a seguir con relación a los derechos humanos, la desigualdad y el COVID-19, ver cuadros 4, 5 y 6.<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, Resolución 1/2020*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, adoptado el abril de 2020.

**CUADRO 4**  
**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CRITERIO**  
**DE PROTECCIÓN DE PERSONAS Y DESCA ANTE EL COVID-19**

PERSONAS A PROTEGER	DESCA
<p>Personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas.</p>	<p>Acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico.</p>

*Elaboración propia*

**CUADRO 5**  
**GRUPOS EN ESPECIAL SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**  
**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

Grupo	Medidas
<p><i>Personas mayores</i></p>	<p>tratamiento oportuno, al acceso a medicamentos y a los cuidados paliativos necesarios, medidas de monitoreo y vigilancia contra la violencia hacia personas mayores, ya sea a nivel intrafamiliar, en residencias de larga estancia, hospitales o cárceles, facilitando la accesibilidad a los mecanismos de denuncia, Supervisar que los protocolos médicos, las decisiones sobre recursos médicos y tratamientos en relación al COVID-19 sean implementados sin discriminación en razón de la edad, balance que debe existir entre la protección ante el COVID-19 y la necesidad particular de las personas mayores de conexión con sus familiares, para quienes se encuentran solos o en residencias de largo plazo, facilitando medios alternativos de contacto familiar como comunicación telefónica o por internet, teniendo en cuenta la necesidad de remediar la brecha digital.</p>

(continuación)

<i>Personas privadas de la libertad</i>	Adoptar medidas para enfrentar el hacinamiento de las unidades de privación de la libertad, valúen las solicitudes de beneficios carcelarios y medidas alternativas a la pena de prisión, Adecuar las condiciones de detención de las personas privadas de libertad particularmente en lo que respecta a alimentación, salud, saneamiento y medidas de cuarentena para impedir el contagio intramuros, Establecer protocolos para la garantía de la seguridad y el orden para prevenir la violencia,
<i>Mujeres</i>	Incorporar la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional en todas las respuestas de los Estados para contener la pandemia, teniendo en cuenta los distintos contextos y condiciones que potencializan la vulnerabilidad a la que las mujeres, Asegurar la participación de mujeres en posiciones de toma de decisión en los comités y grupos de trabajo de respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19, Fortalecer los servicios de respuesta a la violencia de género, en particular la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en el contexto de confinamiento. Reformular los mecanismos tradicionales de respuesta, Ofrecer atención diferenciada a las mujeres profesionales de salud que trabajan en la primera línea de respuesta a la crisis sanitaria, Garantizar la disponibilidad y continuidad de los servicios de salud sexual y reproductiva durante la crisis de la pandemia, incrementando, en particular, las medidas de educación sexual integral y de diseminación de información por medios accesibles y con lenguaje adecuado, con el objeto de alcanzar a las mujeres en su diversidad
<i>Pueblos indígenas</i>	Proporcionar información sobre la pandemia de forma en su idioma tradicional, estableciendo cuando sea posible facilitadores interculturales, Respetar de forma irrestricta el no contacto con los pueblos y segmentos de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia

(continuación)

<p><i>Personas migrantes, solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas, víctimas de trata de personas y personas desplazadas internas</i></p>	<p>Evitar el empleo de estrategias de detención migratoria y otras medidas que aumenten los riesgos de contaminación y propagación de la enfermedad, Abstenerse de implementar medidas que puedan obstaculizar, intimidar y desestimar el acceso de las personas en situación de movilidad humana a los programas, servicios y políticas de respuesta y atención ante la pandemia, Garantizar el derecho de regreso y la migración de retorno, Implementar medidas para prevenir y combatir la xenofobia y la estigmatización de las personas en situación de movilidad humana, Incluir expresamente las poblaciones en situación de movilidad humana en las políticas y acciones de recuperación económica</p>
<p><i>Niños, niñas y adolescentes</i></p>	<p>Reforzar la protección (NNA) –especialmente aquellos que no cuentan con cuidados familiares y que se encuentran en instituciones de cuidado, derecho a la educación, los Estados deben disponer de mecanismos que permitan a los NNA seguir con el acceso a la educación y con estímulos que su edad y nivel de desarrollo requieran, Adoptar medidas de prevención del abuso y violencia intrafamiliar, facilitando el acceso a los medios de denuncia, Respeto de las instituciones de cuidado residenciales, los Estados deben revisar las medidas especiales de protección vigentes promoviendo la revinculación familiar de (NNA) cuando sea posible, dar atención especial a los niños, niñas y adolescentes, que viven en la calle o en zonas rurales. Las medidas de atención especial deben considerar las condiciones económicas y sociales</p>
<p><i>Personas LGBTI</i></p>	<p>Garantizar la inclusión de las personas LGBTI, en particular las personas trans que se encuentran en un ciclo de pobreza, exclusión y falta de acceso a la vivienda, en la formulación de políticas de asistencia social, Adoptar o fortalecer protocolos de atención en salud y sistema de denuncias para las personas LGBTI, incluyendo (NNA), Adoptar o fortalecer políticas que garanticen el respeto a la identidad de género en el ámbito hospitalario, Adoptar campañas de prevención y combate contra la homofobia, transfobia y discriminación basada en orientación sexual, garantizando la protección a los derechos de identidad de género, dirigidas especialmente a personal de salud y de seguridad</p>

(continuación)

<i>Personas afrodescendientes</i>	Prevenir los usos excesivos de la fuerza basados en el origen étnico-racial y patrones de perfilamiento racial, Implementar medidas de apoyo económico, bonos, subsidios, Incluir en los registros de personas contagiadas, hospitalizadas y fallecidas por COVID-19, datos desagregados de origen étnico-racial, género, edad y discapacidad, Garantizar el acceso a servicios de salud pública integral de forma oportuna incorporando un enfoque intercultural.
<i>Personas con discapacidad</i>	Asegurar atención médica preferencial a las personas con discapacidad, sin discriminación, asegurar su participación en el diseño, implementación y monitoreo de las medidas adoptadas, Ajustar los entornos físicos de privación de la libertad y atención médica, tanto en instituciones públicas como en privadas, Adoptar los ajustes razonables, Adoptar estrategias accesibles de comunicación a fin de informar en formatos accesibles sobre evolución, prevención y tratamiento

Elaboración propia.

CUADRO 6  
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
GRUPOS AFECTADOS DEC

Personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en período de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios o zonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia.

La vulnerabilidad de las personas y de los grupos en la pandemia por COVID-19 agudiza la desigualdad, ante el recorte de presupuesto, decisiones políticas y temas como la corrupción e impunidad,<sup>5</sup> están, se encuentran íntimamente ligadas al acceso a la justicia de las víctimas.

<sup>5</sup> Véase, Marván Laborde, María, Navarro Luna, Fabiola, Bohórquez López, Eduardo, Concha Cantú, Hugo Alejandro, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético, Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad, Encuesta Nacional de Género*, Colección los

### III. SARVS-COV-2- DESIGUALDAD SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS VÍCTIMAS EN MÉXICO, UNA VACUNA PARA SU PREVENCIÓN Y ATENCIÓN

En este apartado consideramos como base en el autor Sergio García Ramírez en su pensamiento crítico propositivo que podemos resumir en el siguiente título “Sistema penal: errores y desvíos”,<sup>6</sup> esta afirmación se evidencia para el acceso a la justicia de las víctimas desde las siguientes fuentes de información, con datos que no son alentadores de la eficacia y los resultados positivos para las víctimas, algunas de estas fuentes son:

Incidencia delictiva Consulta la información referente a incidencia delictiva: datos duros, estadísticas, archivos de datos abiertos, así como información relevante del fuero federal, fuero común, víctimas y unidades robadas, con corte al 31 de julio de 2020,<sup>7</sup> *Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1)*, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019,<sup>8</sup> Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo, Encuesta Nacional de Género, Colección los Mexicanos Vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales.<sup>9</sup>

“Los delitos violentos se han asociado a diversos factores; en particular, se ha resaltado la importancia que en estos hechos tiene no la pobreza sino la desigualdad, lo cual explicaría las altas incidencias de delitos graves en América Latina, una de las regiones más desiguales del planeta (Fajnzylber *et al.*, 2002). Otras perspectivas, en especial de algunas organizaciones de la sociedad civil, señalan la “pérdida de valores tradicionales”

---

Mexicanos Vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.

<sup>6</sup> Véase, García, Ramírez, Sergio, *Sistema penal: errores y desvíos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2020.

<sup>7</sup> Véase, Incidencia delictiva, <https://www.gob.mx/sesnsf>, consulta de 1 septiembre 2020.

<sup>8</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

<sup>9</sup> Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016\\_presentacion\\_ejecutiva.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf), consulta el 1 de septiembre de 2020, véase Galeana, Patricia, Vargas Becerra, Patricia, *Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo, Encuesta Nacional de Género*, Colección los Mexicanos Vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015.

y la desintegración familiar como causas del aumento de la delincuencia, ya que al perderse el respeto a todo tipo de autoridad tanto en la familia como en la sociedad, se propicia la multiplicación de actos ilícitos. A su vez, hay quienes relacionan los problemas delictivos principalmente con el trabajo de las instituciones de seguridad pública, aduciendo sus problemas de corrupción e ineficacia; problemas que también se atribuyen al trabajo de las instituciones de procuración y administración de justicia y del sistema penitenciario”.<sup>10</sup>

Las estadísticas coinciden en la falta de eficacia de los delitos cometidos, denunciados y en las sentencias de los mismos, que se disminuye en cuanto a la posibilidad de tener acceso a la justicia con base en la vulnerabilidad y la desigualdad, ver estadísticas 1,<sup>11</sup> 2.<sup>12</sup>

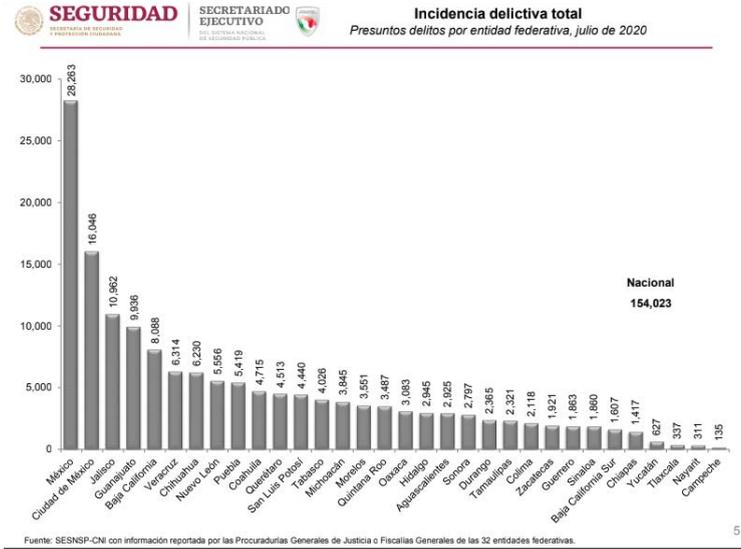
---

<sup>10</sup> Véase, Jiménez, René, Silva Forné, Carlos, *Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia*, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública*, Colección los Mexicanos Vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015 en <http://www.losmexicanos.unam.mx/seguridadpublica/introduccion.html>, consulta de 1 septiembre de 2020

<sup>11</sup> Informe de Incidencia Delictiva Fuero Común, Centro Nacional de Información Información con corte al 31 de julio de 2020, <https://drive.google.com/file/d/1nuBWrlTjZAGk86g3C85Uba5XTKBVwUHAr/view>, consulta 1 septiembre 2020

<sup>12</sup> Consulta la información sobre violencia contra las mujeres (*Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*), julio 2020, [https://drive.google.com/file/d/1GeyelfjdWBV9f\\_ZOb\\_sZRwuPiMGBaV-Rr/view](https://drive.google.com/file/d/1GeyelfjdWBV9f_ZOb_sZRwuPiMGBaV-Rr/view), consulta de 1 de septiembre de 2020.

## ESTADÍSTICA I INCIDENCIA DELICTIVA TOTAL



Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por las Procuradurías Generales de Justicia o Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas.

## ESTADÍSTICA 2

### VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES LLAMADAS EMERGENCIA AL 911



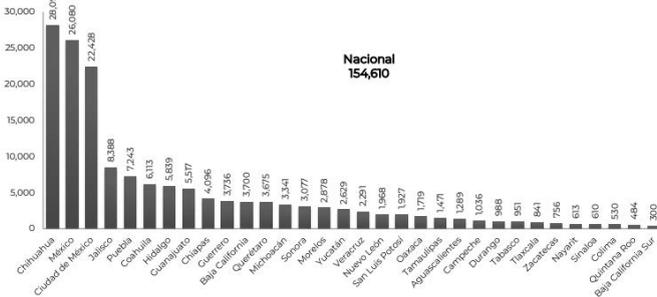
**SEGURIDAD**  
SECRETARÍA DE SEGURIDAD  
Y PROTECCIÓN CIUDADANA



**SECRETARIADO  
EJECUTIVO**  
DEL SISTEMA NACIONAL  
DE SEGURIDAD PÚBLICA

#### LLAMADAS DE EMERGENCIA RELACIONADAS CON INCIDENTES DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER\*: ESTATAL

Enero – julio 2020



Nota: Las llamadas de emergencia al número único 9-1-1 no son denuncias ante una autoridad, se trata únicamente de probables incidentes de emergencia con base en la percepción de la persona que realiza la llamada.  
 \*Se refiere al incidente "Violencia contra la mujer" incluido en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, y definido como: "Todo acto violento que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada."  
 Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) de las 32 entidades federativas.

Nota: Las llamadas de emergencia al número único 9-1-1 no son denuncias ante una autoridad, se trata únicamente de probables incidentes de emergencia con base en la percepción de la persona que realiza la llamada.

\* Se refiere al incidente “Violencia contra la mujer” incluido en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, y definido como: “Todo acto violento que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

Fuente: SESNSP-CNI con información reportada por los Centros de Atención de Llamadas de Emergencia (CALLE) de las 32 entidades federativas.

El eje de rector de esta desigualdad en la pandemia de COVID-19 con relación al acceso a la justicia lo encontramos en gran medida en dos ejes que son los derechos humanos, ver cuadro 7 y la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres en el acceso a la justicia como mujeres.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Acceso a la Justicia para las Mujeres. Un acceso adecuado a la justicia no se circunscribe sólo a la existencia formal de recursos judiciales, sino también a que éstos sean idóneos para investigar, sancionar y reparar las violaciones denunciadas. Una respuesta judicial efectiva frente a actos de violencia contra las mujeres comprende la obligación de hacer accesibles recursos judiciales sencillos, rápidos, idóneos e imparciales de manera no discriminatoria, para investigar, sancionar y reparar estos actos, y prevenir de esta manera la impunidad.

CUADRO 7  
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
VÍCTIMAS ACCESO A LA JUSTICIA Y PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

<p>Ante las medidas de aislamiento social que pueden redundar en el aumento exponencial de la violencia contra las mujeres y niñas en sus hogares, es preciso recalcar el deber estatal de debida diligencia estricta respecto al derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, por lo que deben adoptarse todas las acciones necesarias para prevenir casos de violencia de género y sexual; disponer de mecanismos seguros de denuncia directa e inmediata, y reforzar la atención para las víctimas.</p>	<p>Es indispensable que se garantice el acceso a la justicia y a los mecanismos de denuncia, así como se proteja particularmente la actividad de las y los periodistas y las defensoras y defensores de derechos humanos, a fin de monitorear todas aquellas medidas que se adopten y que conlleven afectación o restricción de derechos humanos, con el objeto de ir evaluando su conformidad con los instrumentos y estándares interamericanos, así como sus consecuencias en las personas.</p>	<p>Dado el alto impacto que el COVID-19 pueda tener respecto a las personas privadas de libertad en las prisiones y otros centros de detención y en atención a la posición especial de garante del Estado, se torna necesario reducir los niveles de sobrepoblación y hacinamiento, y disponer en forma racional y ordenada medidas alternativas a la privación de la libertad.</p>
---	---	---

Elaboración propia

La justicia que exige y clama México hoy más que nunca tiene el rostro de cada una de las víctimas que clama justicia y en un estado democrático de derecho.

#### IV. PROPUESTAS

1. Hacer eficaz y eficiente el acceso a la justicia a las víctimas que debe ser con empatía, sensibilidad en dos ejes rectores: Los derechos humanos y la

---

Organización de los Estados Americanos Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/SER.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007.

perspectiva de género con un enfoque diferencial y especializado, mediante el paradigma de un derecho victimal parte especial.<sup>14</sup>

2. Realizar un diagnóstico y planeación integral de los problemas nacionales que el COVID-19 ha potenciado, por ello es recomendable hacerlo con la actualización de la Colección los Mexicanos Vistos por sí mismos, los grandes temas nacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

---

<sup>14</sup> *Derecho víctima parte especial. Es el conjunto de estándares, normas jurídicas, lineamientos, procedimientos y protocolos especializados que permiten brindar una atención con calidad y enfoque diferencial a cada clase de víctima, grupo o comunidad. Este derecho se hace efectivo a través del modelo de atención correspondiente*, en Lima Malvido, María de la Luz, “El derecho victimal, naturaleza y alcance”, en García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal, Olga, (coords.), *Evolución del Sistema Penal en México. Tres cuartos de siglo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM p. 589.

## AUMENTO DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO COMO EFECTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19 EN LOS TRABAJOS DE CUIDADO

Angélica Nallely CARRASQUEDO RODARTE\*

Denisse MEDINA ORTEGA\*

Alfonso José JIMÉNEZ O´FARRILL GUTIÉRREZ DE VELASCO\*

Para explicar la desigualdad histórica y sistémica que viven las mujeres es indispensable partir del concepto de igualdad como un derecho humano.

A lo largo de la historia el concepto de derecho a la igualdad ha sido interpretado a la luz de diversas corrientes de pensamiento, atendiendo a la cultura, época y lugar. Los derechos contenidos tanto en la Declaración de Derechos de Virginia en 1776 como en la Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789 están dirigidos a un grupo claramente definido: hombres libres, blancos, heterosexuales y propietarios. Esta distinción era incontrovertible y cualquier intento de combatirlo traía como consecuencia la represión absoluta, como en el caso de Olympia de Gouges y su lucha por incluir a las mujeres como ciudadanas, que la llevó a la muerte.

Este concepto de igualdad prevaleció durante los siglos XVIII al XX por lo que mujeres, niños, afrodescendientes, entre otros grupos, fueron excluidos. No fue sino hasta 1948 que Eleonor Roosevelt impulsó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que desde su título proyecta su ámbito de aplicación: el ser humano.

En este contexto distinguimos conceptualmente dos modalidades de igualdad: la igualdad formal o de derecho y la igualdad sustantiva o de hecho. Si bien la primera se consolidó con la suscripción de los tratados en el Sistema Universal y en los sistemas jurídicos domésticos, en la realidad el goce de este derecho no se materializa.

---

\* Estudiantes de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Campus Ciudad de México.

De acuerdo a Roberto Saba existen dos formas de aproximarse al concepto de igualdad: En primer lugar esta la igualdad ante la ley, de acuerdo a la cual se garantiza la igualdad de trato y está asociada a la idea de no discriminación; el otro concepto es el de igualdad como no sometimiento<sup>1</sup> que refiere a un trato excluyente tendiente a consolidar una situación de grupo marginado, esta última pretende alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de derechos humanos de todas las personas.

El concepto de igualdad no puede ser estudiado sin estudiar también su aspecto negativo: la discriminación. Podemos definir la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción basada en criterios como la edad, sexo, el género, la religión, las ideas, la nacionalidad, el origen étnico, las preferencias u orientaciones sexuales o cualquier otra condición social que tenga por objeto menoscabar o anular el goce y ejercicio de los derechos humanos”.<sup>2</sup>

A través de la historia, lo femenino y lo masculino son conceptos que han sido construidos socialmente; a lo femenino se le atribuyen características como fragilidad, debilidad, ternura, instinto amoroso mientras que a lo masculino se le asignan características como fuerza, valor, inteligencia, racionalidad, responsabilidad. De acuerdo con Rebecca J. Cook “un estereotipo es una visión generalizada o una preconcepción sobre los atributos o características de los miembros de un grupo en particular o sobre los roles que tales miembros deben cumplir”.<sup>3</sup>

En esta tesitura el estereotipo y los roles sociales atribuidos a las mujeres ha permitido el desarrollo de sociedades construidas jerárquicamente sobre la base del sexo, en las que prevalece un trato desigual, que es el origen de múltiples violencias que se manifiestan en distintos ámbitos y modalidades en la vida de las mujeres.

El artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer define como discriminación contra la mujer “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce

---

<sup>1</sup> Saba, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley, ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?* Siglo XXI editores, 2016, p.p. 74-87, p.p.119-125.

<sup>2</sup> Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/106 durante su LXI período de sesiones., Nueva York, 13 de diciembre de 2006.

<sup>3</sup> Cook, Rebecca. *Estereotipos de género: perspectivas legales transnacionales*, University of Pennsylvania Press, Estados Unidos, “p.11.

o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.<sup>4</sup>

En la vida cotidiana las mujeres son discriminadas de distintas formas y ámbitos como el social, laboral, familiar, económico y simbólico. En el ámbito social y familiar las tareas de cuidado y procuración de las familias histórica y sistemáticamente recaen en las mujeres como parte de los roles y estereotipos que les han sido asignados. Estas actividades en conjunto constituyen un ordenador social pues se trata de tareas de las que no se puede prescindir ya que representan una parte esencial de la economía al servicio de garantizar la vida.

La asignación genérica de estas actividades que recaen principalmente en las mujeres evidencia una injusta distribución de las cargas de trabajo que no tiene reconocimiento económico ni social. La invisibilización de este trabajo realizado por las mujeres merma las oportunidades de desarrollo personal, económico y social e igualdad de trato que amplía la brecha de desigualdad.

De acuerdo a Naciones Unidas, “Los cuidados son las actividades que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico y emocional de las personas. Incluye las tareas cotidianas de gestión y sostenimiento de la vida, como el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia. Hace, por lo tanto, referencia a un amplio conjunto de aspectos que abarcan los cuidados en salud, el cuidado de los hogares, el cuidado a las personas dependientes y a las personas que cuidan o el autocuidado”<sup>5</sup>.

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo 2014 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en promedio las mujeres dedicaban 70.7 horas semanales al trabajo, de las cuales 60.5 correspondían al trabajo no remunerado, mientras que los hombres en el mismo período dedicaban 60.5 horas, y solo 17.6 estaban dedicadas al trabajo no remunerado.

---

<sup>4</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. 1979, Art.1.

<sup>5</sup> ONU Mujeres. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Cuidados en América Latina y el Caribe en Tiempos de Covid-19. Hacia Sistemas Integrales para Fortalecer la respuesta y la recuperación*, Chile, p. 2 disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/cuidados\\_covid\\_esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/cuidados_covid_esp.pdf).

Esta sobrecarga de actividades en las mujeres, la desigualdad económica y la falta de políticas públicas las obliga a aceptar trabajos informales, mal remunerados, en condiciones de precariedad, que obstaculizan sus derechos de acceso a seguridad social, vivienda, pensión y a la posibilidad de construir un patrimonio o generar su propia riqueza, colocándolas en situación de desventaja frente a los hombres.

Desde esta perspectiva, es difícil concebir que estas tareas permanezcan invisibilizadas a pesar del valor económico que representan. En efecto, en el año 2016 el trabajo no remunerado en labores domésticas y de cuidados ascendía a \$4,663,948 millones de pesos esto es el equivalente al 23.2% del producto interno bruto nacional; lo que implica que pueden ser cuantificadas en términos económicos, esto es, una verdadera economía del cuidado.

Se entiende por economía del cuidado a “todas las actividades y prácticas que son necesarias para la reproducción social; incluye el cuidado de sí y para sí, es decir el autocuidado, y también el cuidado de otras personas: la atención de niñas, niños, jóvenes, personas mayores, enfermas, o con alguna discapacidad y también de las que podrían proveerse a sí mismas cuidados. Cuando se asocia la idea del cuidado a la economía, se visibilizan los elementos que contribuyen a reconocerle un valor económico, es así como el concepto de economía del cuidado tiene dos elementos: en primer lugar, visibiliza el papel del trabajo de cuidado que se ha naturalizado a lo largo de los siglos para las mujeres; y en segundo término, la importancia económica de este trabajo que no se remunera, pero que potencialmente podría serlo y también la pertinencia de políticas públicas y presupuestos para que el Estado atienda los cuidados”<sup>6</sup>.

Al dejar que el trabajo de cuidados se resuelva en el espacio familiar sin su intervención, el Estado incumple con su obligación de garantía. La falta de reconocimiento y valorización de estas tareas y la consecuente ausencia de políticas públicas vulnera el derecho a la igualdad de las mujeres.

Esta sobrecarga de trabajo hace imposible para las mujeres conciliar la vida laboral, familiar y personal, es necesario llevar a cabo un nuevo pacto social que parta del reconocimiento del valor de estas tareas esenciales para la reproducción de la vida y que proponga su redistribución equitativa entre hombres y mujeres, corresponsabilidad entre las instituciones públicas, sociales y privadas para generar las condiciones que hagan po-

---

<sup>6</sup> García Medina Amalia, Prólogo en *El descuido de los cuidados*, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, 2016. p. 20.

sible el desarrollo integral de la vida laboral de las mujeres en condiciones de igualdad y de justicia.

Es labor del Estado reducir, apoyar y dar cobertura a las necesidades básicas del cuidado, reduciendo la carga de trabajo no remunerado que soportan desproporcionadamente las mujeres en los hogares, desde un enfoque de derechos.<sup>7</sup>

Esta nueva forma de organización social permitiría a las mujeres reivindicar el derecho no a solo cuidar si no también a ser cuidadas.

En la actualidad la tarea de cuidados esta en crisis derivado de la emergencia sanitaria provocada por el fenómeno de salud pública causado por el virus SARS-CoV2, que causa la enfermedad COVID-19. En nuestro país el gobierno federal estableció las medidas de suspensión de actividades no esenciales con el objetivo de mitigar la dispersión y transmisión del virus. A través de la Jornada Nacional de Sana Distancia se implementó un régimen de confinamiento que ha aumentado la brecha de la desigualdad por razón de género.

En efecto, durante el confinamiento se presentó un aumento en la carga de trabajo que ha recaído principalmente en las mujeres y niñas que son las responsables de desarrollar las tareas de cuidado indispensables para la reproducción y el sostenimiento de la vida entre las que se encuentran las actividades dedicadas al cuidado de la salud, educación, atención y cuidado de menores y adultos mayores, aunado a las labores domésticas cotidianas.

En materia de salud, aún y cuando a nivel mundial se ha presentado una mayor incidencia en muertes por COVID-19 en hombres, la asignación de recursos y prioridades en su atención ha vulnerado los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Así mismo, debido a la sobrecarga del sistema de salud, la atención en esta materia se ha trasladado a los hogares y de manera directa el cuidado de los enfermos hasta su total recuperación recae en las mujeres.

Por lo que respecta al trabajo remunerado de cuidados a la salud, las mujeres representan el 79.1% de personas dedicadas a la enfermería y 38.7% ejercen la medicina, es decir ocho de cada diez personas dedicadas a la enfermería son mujeres, las cuales, en su mayoría son madres. En el desempeño de sus labores son el primer contacto de atención a los pacientes y están encargadas de tomar muestras biológicas, dar cuidado y seguimiento a los pacientes hospitalizados.

---

<sup>7</sup> ONU. Op. Cit. p. 2.

Estas actividades laborales son realizadas en condiciones que exponen su salud y su vida, pues a las personas encargadas del cuidado de pacientes de la COVID-19 no se les ha proporcionado el equipo de protección personal adecuado para el cuidado de su salud, exponiendo así gravemente al contagio de dicha enfermedad, no sólo a las personas encargadas de las áreas de enfermería de los Hospitales Públicos, sino también a familiares de estas personas, pues se desarrollan familiarmente dentro del mismo espacio físico; situación que puede verse reflejada en la interposición de demandas de amparo ante los Juzgados de Distrito del Poder Judicial de la Federación, reclamando precisamente estas omisiones de proveer del equipo de protección personal.

Aunado a lo anterior, deben de realizar una mayor carga de actividades no económicamente remuneradas, pues la situación actual de pandemia ha incrementado las actividades que se desarrollan dentro del hogar, como lo son la educación, la alimentación y el aseo; imponiendo un mayor cargo de actividades, además de las que históricamente se han impuesto a las mujeres.

Por lo que respecta a la educación, en el nivel básico, el confinamiento ha llevado a 25,493,702<sup>8</sup> de niñas y niños dejen de ir a la escuela por lo que se ha desplazado a la esfera del hogar los procesos de educación y aprendizaje de los que antes se encargaba la escuela. Por lo que son ahora las mujeres las encargadas de desempeñar esta función con cada uno de los integrantes de la familia. En nuestro país, de acuerdo al INEGI las mujeres en promedio tienen 2.1 hijas o hijos.<sup>9</sup> Podemos afirmar que, en estas circunstancias, las mujeres se han convertido en educadoras de tiempo completo.

En este mismo sentido, se han incrementado las labores dirigidas al cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad como el resultado del cierre de escuelas, guarderías, estancias, centros comunitarios, centros de cultura y en general espacios en los que se delegaban esos cuidados. Esta clase de cuidados requiere de una atención continua que limita la capacidad de las mujeres para disponer libremente de su tiempo lo que les obliga a reinventar un esquema de distribución de tareas que en la ma-

---

<sup>8</sup> INMUJERES, *COVID-19 y su impacto en números desde la perspectiva de género*, p.7. disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/543160/Covid19-cifrasPEG.pdf>.

<sup>9</sup> INEGI, *Dato de Población, 2019* disponible en <https://www.gob.mx/segob/prensa/2-1-promedio-de-hijas-e-hijos-por-mujer-en-mexico-en-2019conapo#:~:text=En%202019%2C%20el%20n%C3%BAmero%20promedio,de%20mujeres%20en%20edad%20f%C3%A9rtil.>

yoría de los casos le lleva al agotamiento, evidencia de ello es el síndrome de burnout.

La falta de movilidad ocasionada por el confinamiento ha incrementado la convivencia familiar favoreciendo que se reproduzcan comportamientos violentos hacia sus integrantes. En estas circunstancias las mujeres se encuentran más vulnerables al estar expuestas de forma permanente a su agresor, en un escenario en el que las instituciones públicas están desarticuladas en cuanto a la impartición de justicia, atención a víctimas y centros de refugio.

Este aumento sustancial en cuanto a intensidad y frecuencia de la violencia en contra de la mujer se refleja también en el aumento de feminicidios perpetrados durante el primer semestre del 2020 con relación al mismo período de 2019 lo que significa un incremento anual del 9.2%.<sup>10</sup>

Por lo que respecta al impacto en la esfera del trabajo se hace una diferenciación de dos tipos de trabajo de cuidados: el remunerado y el no remunerado.

En el caso del trabajo remunerado este también se ha visto alterado por los efectos del confinamiento, toda vez que las mujeres que tienen que realizar trabajo a distancia han visto sobrecargados sus tareas de cuidado, pues han tenido que añadir al trabajo intelectual las labores domésticas y de cuidado que normalmente delegan.

Particularmente, las trabajadoras del hogar se han visto expuestas a una doble condición de vulnerabilidad y precariedad: Por un lado, el confinamiento las obliga a permanecer en sus espacios familiares sin la posibilidad de acudir a sus espacios laborales, quitándoles la posibilidad de percibir ingresos, mermando su economía. Por el otro, acuden a trabajar exponiéndose a contagios durante los traslados y en el propio espacio laboral ya que derivado de la informalidad de sus circunstancias no pueden exigir condiciones de seguridad, pues se encuentran en condiciones asimétricas de poder.

Las mujeres dedicadas a trabajos de cuidado no remunerado se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad que les dificulta el acceso al mercado de trabajo remunerado situación que permanecerá vigente mientras persistan las condiciones de confinamiento y la falta de redes de apoyo, tanto institucionales como informales.

---

<sup>10</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. *Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 911*. Centro Nacional de Información. 31 de Julio de 2020. p.14. disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>.

La crisis sanitaria ha demostrado la insostenibilidad de la actual organización social de los cuidados, evidenciando la desigualdad histórica de género y la necesidad de reconocer, redistribuir y reducir la carga de los trabajos de cuidado. Esto con la finalidad de impedir el retroceso en goce de derechos reconocidos y promover las condiciones que garanticen la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

Para alcanzar esta igualdad es indispensable colocar el trabajo de cuidados como centro de la política públicas y acciones gubernamentales, en las que estén representadas las mujeres en su diseño y planeación, y encaminadas a mejorar condiciones de empleo y de seguridad social; generando la conciliación entre la vida laboral y familiar; desarrollando servicios comunitarios públicos y privados y promoviendo la asistencia a la infancia, adultos mayores y a personas con discapacidad.

En América Latina se han desarrollado modelos de políticas públicas especializados para garantizar el derecho al cuidado, como el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay, la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica y la Comisión Intersectorial de Economía del Cuidado en Colombia.

Finalmente, en México es necesaria la creación de un Sistema Nacional de Cuidados, desarrollado en armonía con los instrumentos internacionales, por lo que es urgente y necesaria la ratificación de los Convenios 156 “Convenio sobre los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares” y el 189 “Trabajadores y Trabajadoras Domésticas” de la Organización Internacional del Trabajo, así como la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a fin de cerrar la brecha de desigualdad de género existente.

## DESIGUALDAD DE GÉNERO EN CONTEXTOS ACADÉMICOS: REFLEXIÓN DESDE LA COVID-19.

Guillermo E. ESTRADA ADÁN\*

José FRANCO AGUILAR\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Desigualdad de género y trabajo*. III. *Desigualdad de género en contextos académicos*. IV. *A manera de conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN

Vivimos en la región más desigual del planeta. Los esfuerzos para acortar las brechas se cuentan por decenas y a lo largo de decenios. Buena parte del discurso jurídico contemporáneo, particularmente el de los derechos humanos que ha inundado el espacio público, descansa en construcciones sobre la igualdad y la no discriminación. En los casos más audaces, podemos dar cuenta de que tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ubicado, sin mucho rigor en la metodología, a la igualdad y no discriminación como regla *ius cogens*. No obstante, una aproximación a los hechos, antes y durante la pandemia (y seguramente después), demuestra que las brechas no solo existen, sino que se agrandan. Luego, no podemos sino pensar que muchos de esos esfuerzos han fracasado, o no han tenido el impacto que hubiéramos imaginado.

El confinamiento, voluntario o impuesto, producido por la COVID 19, por más notas esperanzadoras que deseáramos tener, demuestran que las situaciones de desventaja estructural se acrecentarán. Antes de que inunde el pesimismo, pongamos en el debate algunas ideas sobre las desigualdades

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

\*\* UNAM. Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becario del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

pues, de inicio, hace falta seguir diciendo lo que no tenemos para poder tener metas específicas que nos permitan orientar nuestro andar.

De todas las desigualdades y situaciones de desventaja sistémica que cotidianamente vivimos, ubicamos aquí a la desigualdad de género en contextos académicos para revisar su comportamiento en el tránsito de la pandemia de COVID 19. Nuestro propósito es desvelar la realidad de las desventajas producidas en la cuarentena o confinamiento y apuntar que, lo que nos queda, es la sensibilidad de los órganos colegiados, autoridades de universidades y centros en la toma de decisiones académicas, para tratar de aminorar el efecto de la pandemia.

## II. DESIGUALDAD DE GÉNERO Y TRABAJO

La desigualdad de género es una problemática importante y un obstáculo para el desarrollo de las sociedades (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019). La inequidad de género agrava el desarrollo de capacidades y su potencial en las mujeres. La asimetría de género se manifiesta en diversos ámbitos, como la salud, la educación, la representación política y el mercado de trabajo a través de barreras sistémicas que obstaculizan la participación igualitaria de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida, sea en los públicos como en los privados (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2015). En muchos de estos ámbitos, el acceso a oportunidades y su eventual desarrollo permanece restringido para las mujeres.

Para México, por ejemplo, el Índice de Desigualdad de Género<sup>1</sup> tuvo un valor de 0.334 en 2018, por lo que el país obtuvo el lugar 74° de un total de 162 países. Datos relevantes incluidos en este índice denotan, en términos generales, un menor nivel educativo para las mujeres, el 58.4% de las adultas ha alcanzado al menos, la educación secundaria, frente al 61.1% de sus homólogos masculinos. Aunado a lo anterior, uno de los ámbitos donde las mujeres exhiben las mayores desigualdades es el laboral. Los datos se-

---

<sup>1</sup> Este índice refleja las desigualdades basadas en el género en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y actividad económica. La salud reproductiva se mide por medio de las tasas de mortalidad materna y de fecundidad entre las adolescentes; el empoderamiento se mide a través del porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por mujeres y de los logros de cada género en la educación secundaria y la educación superior; y la actividad económica, a partir de la tasa de participación en el mercado laboral correspondiente a las mujeres y a los hombres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2019).

ñalan el menor acceso de las mujeres al mercado laboral, en comparación con los hombres. El 43.8% de las mujeres participan en el mercado de trabajo, en comparación con el 78.9% de los hombres<sup>2</sup>.

De acuerdo con información de la Organización Internacional del Trabajo, la mayoría de las mujeres que reciben un salario en México se encuentran en la economía informal (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2020), lo que trae consigo regulaciones mínimas en materia laboral, nulos beneficios de seguridad social, condiciones de trabajo vulnerables y salarios inestables. Por otra parte, las mujeres insertas en la economía formal se enfrentan a distintas restricciones y disparidades. En muchos casos persisten diferencias salariales según género, y acceso desigual a la seguridad social y al sistema de pensiones. Aunado a ello, las mujeres se encuentran insuficientemente representadas en puestos de mayor rango y, cuando aumenta su grado de responsabilidad se enfrentan a un *techo de cristal*<sup>3</sup> (PNUD, 2019).

A partir de lo mencionado, una restricción clave a la que se enfrentan las mujeres es la conciliación de las responsabilidades de trabajo no remunerado y de cuidados, con actividades remuneradas, o bien lograr un balance entre el trabajo remunerado y la familia. La conciliación de estos ámbitos puede tener diferentes repercusiones en distintas dimensiones de la vida personal, algunos impactos negativos evidenciados son la degradación profesional y la aceptación de peores condiciones de trabajo, en tanto que les permita cumplir en casa y laboralmente (Hegewisch y Gornick, 2011).

Una cuestión primordial cuando se habla de conciliación hogar-empleo es la mayor cantidad de trabajo no remunerado que realizan las mujeres (Pacheco, 2020), lo cual, lejos de ser una elección individual representa una restricción de la sociedad enmarcada bajo normas sociales en las que se espera que las mujeres asuman *de manera natural* la responsabilidad del trabajo en el hogar (Carrasco, 2013). En promedio, las mujeres dedican 2,5 veces más tiempo al trabajo doméstico no remunerado que los hombres (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017).

Sumado a lo anterior, entre las mujeres que además son madres y/o en su hogar tienen a su cargo a otras personas dependientes, la brecha de

---

<sup>2</sup> Datos obtenidos de los índices de desarrollo humano realizados por el PNUD. En: <http://hdr.undp.org/en/data>.

<sup>3</sup> Con este término se alude a los obstáculos que se enfrentan las mujeres para la realización en la vida pública, es un límite del que no pueden pasar generado en gran medida por constructos y normas socioculturales (Camarena y Saavedra, 2018).

desigualdad entre actividades remuneradas y no remuneradas suele ser mayor. (Collins, 2019). Un ejemplo concreto y documentado es la diferencia remunerativa diferenciada entre hombres y mujeres, la cual aumenta con el número de hijos que tiene una mujer (Collins, 2019). Es significativo el hecho de que los niños y niñas y otros dependientes se convierten en un importante factor de vulnerabilidad, particularmente para las mujeres durante sus años reproductivos (entre 25 y los 34 años). Las responsabilidades de cuidado se superponen con la edad económicamente productiva haciendo que las mujeres sean especialmente vulnerables.

En ese panorama se advierten la influencia de los modelos sociales discriminatorios arraigados en la sociedad, los cuales establecen una serie de roles sociales y relaciones de poder entre los hombres y las mujeres, operados con una lógica de desigualdad de género (Frías, 2014). Una concepción naturalizada es la expectativa social que ubica convencionalmente a las mujeres en el papel de cuidadoras y encargadas de las tareas del hogar, y a los hombres como el sostén económico de la familia (PNUD, 2019). La Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el caso *Konstantin Markin vs. Rusia*, en 2012, sostuvo que el Estado incurrió en violaciones al Convenio Europeo cuando impidió otorgar permisos de paternidad extendidos debido a concepciones de género, pues decidió con base en la idea de que eran las mujeres las que tendrían que hacerse cargo de la educación de los hijos.

### III. DESIGUALDAD DE GÉNERO EN CONTEXTOS ACADÉMICOS

Como lo menciona Tania Van Hemelryck de la Universidad de Lovaina: “no se debe creer que el mundo académico es un mundo ideal, educado y vigilado. Es también una micro sociedad androcéntrica y patriarcal” (Leclère, 2019).

En este contexto, destacamos situaciones de desigualdad e inequidad que enfrentan las mujeres académicas en instituciones de educación superior, con el propósito de manifestar cuestiones que requieren atención para aminorar la disparidad de género. En el contexto de la pandemia de COVID 19, donde se acentúa la desigualdad en diversos ámbitos, la disparidad de género dentro del ámbito académico reclama atención, a fin de no profundizar las brechas entre hombres y mujeres. Cada entidad y dependencia universitaria podrán decidir políticas conscientes de las desigualdades acrecentadas.

La temática en cuestión denota preeminencia, en tanto se conjugan dos ámbitos (nivel de escolaridad y mercado laboral) en los cuales existen

profundas disparidades de género en cuanto al acceso, oportunidades y desarrollo. Si bien, actualmente, las mujeres son las más cualificadas de la historia y, en las generaciones más jóvenes se ha alcanzado la paridad respecto de los varones en términos de matriculación en la enseñanza primaria<sup>4</sup>, la transición del sistema educativo al trabajo remunerado expresa una discontinuidad de la igualdad de género, nuevamente asociada a los roles atribuidos a las mujeres.

Es posible discurrir que, para ambos sexos, un mayor nivel académico ofrece una concepción distinta y a su vez crítica de las desigualdades de género. Andersson y Harnois (2020)<sup>5</sup> consideran que un mayor nivel educativo se convierte en un *metamecanismo* que da forma a la vida laboral, familiar e ideológica de las mujeres y, a su vez este mecanismo estructura la exposición y vulnerabilidad de las mujeres a la desigualdad de género. Mujeres con alto nivel educativo poseen marcos cognitivos e ideológicos distintos para comprender sus experiencias, lo que contribuye a percibir de manera diferenciada y, en muchos casos de forma aumentada, las desigualdades de género. Sin embargo, el mayor nivel educativo también les proporciona recursos que les permiten mitigar y aminorar las consecuencias negativas que podría tener la desigualdad de género en el trabajo.

Aun cuando el mayor nivel educativo de las mujeres proporciona capacidades para reconocer de manera crítica las desigualdades de género en el lugar de trabajo, es evidente que las universidades y centros de investigación en los que laboran las mujeres se encuentran lejos de la paridad de género en distintas dimensiones (Le Feuvre, 2016).

Un reflejo de lo anterior, y un problema persistente en el ámbito académico, es el marcado desequilibrio, aunque con diferencias importantes entre países, entre el número de hombres y el número de mujeres en puestos de toma de decisiones, especialmente en posiciones prestigiosas dentro del ámbito académico (Rogers y Molinier, 2016 y Murgia y Poggio, 2019). Asimismo, es evidente las disparidades de género según disciplinas científicas.

Para Rogers y Molinier (2016) las desigualdades evidenciadas en el entorno académico se sustentan en tres dimensiones: una disposicional (asociada a la subjetividad), una social (normas sociales) y finalmente una insti-

---

<sup>4</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en: <https://data.unicef.org/topic/gender/gender-disparities-in-education/>

<sup>5</sup> Los autores analizan las repercusiones que tienen los logros educativos de las mujeres en Estados Unidos en las percepciones sobre la desigualdad de género en el en el lugar de trabajo y, las consecuencias para la salud. La investigación se realizó mediante el análisis de datos nacionales de las Encuestas sociales generales 2002-2014.

tucional (reglamentos institucionales), por lo que la atención y análisis de las causas de dichas desigualdades implica examinar estas tres dimensiones. En el contexto descrito y acotado surgen temáticas emergentes y relevantes sobre cuestiones particulares, las cuales como se mencionaron anteriormente, deben ser consideradas con el fin de no profundizar las brechas de género posterior a la pandemia.

Una temática analítica importante es la conciliación de la vida familiar que realizan las académicas y académicos. Investigaciones recientes consideran que existen cambios y, una mayor participación de los hombres en parejas heterosexuales en el trabajo no remunerado y de cuidados, pero la presión laboral para las mujeres es mayor y, en cuestiones asociadas al trabajo en casa son ellas quienes realizan la mayor parte, lo cual repercute de manera diferenciada en la vida laboral académica compartida (Dickson, 2020 y Magadley, 2019).

En este sentido, la manera en cómo los varones asumen la desigualdad y cómo se vinculan en la conciliación hogar-trabajo es un asunto relevante de examinar. En general, hay indicios de que los hombres desean una paternidad más involucrada y participar más en el trabajo no remunerado, según lo revelan los resultados de la encuesta IMAGES (International Men and Gender Equality Survey).<sup>6</sup> Respecto a los académicos, algunos estudios sugieren que ellos son conscientes de las problemáticas de género y, en muchos casos, asumen la paternidad voluntaria de manera *involucrada y corresponsable*, por lo que intentan compartir de manera equitativa las responsabilidades en el hogar (Locke y Yarwood, 2017 y Magadley, 2019). Aunado a ello, los varones en muchos casos también son conscientes de las decisiones y el discurso que promueve la desigualdad de género; ante ello, fungen como mediadores emocionales, desafiando y resistiendo la tensión asociada con el entorno laboral académico con sus parejas (Cohen et al, 2020). Sin embargo, aun cuando existen avances, se considera que, en general, la academia, como entorno laboral, tiende a legitimar ciertas prácticas que promueven las desigualdades entre hombres y mujeres, promoviendo una “ceguera de género”<sup>7</sup> en la organización académica con respecto a la condición genérica y la paternidad (Thun, 2020).

---

<sup>6</sup> Encuesta realizada en 2009 en Brasil, Chile y México. Sin embargo, el trabajo no remunerado continúa recayendo en las mujeres mayoritariamente dado que se la asume como una responsabilidad femenina (Aguayo, Barker y Kimelman, 2016).

<sup>7</sup> En muchos ámbitos y espacios sociales se considera al género femenino como si fuera una minoría más dentro de un conjunto de minorías (Burin y Meler, 2019).

Otro tema relevante dentro del ámbito académico que devela inequidad es la consideración etaria de los y las académicas. Los y las académicos(as) jóvenes, se encuentran sujetos a una fuerte competencia por la excelencia científica al inicio de su carrera, y a la vez coincide con el momento de formación familiar y nacimiento de los(as) hijos(as). Las demandas centrales para estos(as) académicos(as) es aumentar su productividad, pero desde un punto de vista privado, se encuentran en una época en que están expuestos a decisiones decisivas a nivel matrimonial y parental complicando la conciliación trabajo-hogar (Le Feuvre, 2016). Además, para las mujeres, las intermitencias en el mercado laboral en determinados periodos de su ciclo de vida las excluye o dificulta en algunos casos, su promoción a cargos superiores (Pasamar et al., 2020). Sumado a lo anterior, existen restricciones estructurales de las instituciones que no contemplan estos cambios en el ciclo de vida ni los requerimientos de conciliación asociados a ello en el desarrollo de las carreras académicas (Neale y White, 2014).

Una cuestión especial por contemplar es la repercusión del trabajo académico con aspectos emocionales y subjetivos, los cuales tienen implicaciones en el proceso conciliación familia-trabajo. Resulta indiscutible que la conciliación trabajo-hogar realizada por los académicos y académicas engloba una notable carga de subjetividad, traducida en emociones, sentimientos, afecto, además de una negociación constante con los diferentes miembros de la familia. La cultura de largas horas de trabajo que prevalece en la academia hace que la conciliación sea un esfuerzo muy difícil de sobrellevar y en muchos casos tenga repercusiones emocionales (Magadley, 2019). Un aspecto relevante destacado por algunos autores es el manejo de la “culpa” en la gestión de la conciliación trabajo-familia de hombres y mujeres y, las repercusiones que tiene este conflicto según los roles de género, donde el trabajo interfiere en la familia o la familia en el trabajo (Livingston y Judge, 2008).

Los temas mencionados adquieren un sentido distintivo y emergente en la coyuntura actual enmarcada en la nueva dinámica social resultado de la pandemia COVID 19. Existen implicaciones importantes en la conciliación del trabajo y la familia para las mujeres y los varones. Por esta razón, resulta muy pertinente contemplar las repercusiones que tendrá el distanciamiento social sobre las prácticas laborales y de trabajo no remunerado y la conciliación entre ambas entre los y las académicas. Hasta el momento, ya hay alguna evidencia de la disparidad de género en términos de productividad académica. Cui *et al.* (2020) analizan la productividad académica de hombres y mujeres en ciencias sociales a partir del confinamiento en Es-

tados Unidos: aunque la productividad total de la investigación aumentó en un 35%, la de las mujeres académicas disminuyó en un 13,9% en relación con la de los hombres académicos.

Otra investigación realizada en Brasil visibilizó cómo el color de piel aunado con el hecho de tener hijos dependientes ha repercutido enormemente en la productividad de académicos y académicas durante la pandemia (Staniscuaski, et al., 2020). En esta investigación se demostró que los académicos masculinos y sin hijos, son los menos afectados, mientras que las académicas, especialmente las afrodescendientes, fueron el grupo más afectado en su productividad (Staniscuaski, et al., 2020).

De esta forma, cuestiones como el trabajo remoto, demandas domésticas, y en general la difuminación de las fronteras de lo laboral (social) y lo doméstico (privado) conllevará nuevas formas y estrategias de conciliación a futuro. Evidentemente existirán grupos más desfavorecidos como los académicos con hijos o con personas dependientes y, todavía más, aquellas familias que fueron portadoras del SARS-CoV-2, en el mejor de los casos recuperadas, en otros, con pérdidas de personas que, en algunos casos, eran fuente de sustento familiar.<sup>8</sup>

#### IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En un contexto académico donde se privilegia la producción y existe un sesgo de género, la realidad de la pandemia obliga a repensar y analizar las nuevas formas de conciliación que realizarán los académicos. Sumado a ello, se esperaría que las universidades y centros de investigación desarrollen acciones y políticas que tengan como objetivo evitar profundizar aún más la brecha de género en la construcción del conocimiento. No dejemos de pensar en una agenda que mira la desigualdad de género de manera integral. En ese seguiremos.

---

<sup>8</sup> Existen artículos de opinión relevantes que muestran la complejidad y la gran problemática de la conciliación del trabajo y los cuidados. “En la economía del coronavirus solo es posible tener una cosa: hijos o empleo. ¿Por qué nadie habla sobre esto?” en: <https://www.nytimes.com/2020/07/02/business/covid-economy-parents-kids-career-homeschooling.html> y “Sí, el balance entre trabajo y paternidad es imposible. Aquí los datos” en: [https://www.washingtonpost.com/outlook/interruptions-parenting-pandemic-work-home/2020/07/09/599032e6-b4ca-11ea-aca5-ebb63d27e1ff\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/outlook/interruptions-parenting-pandemic-work-home/2020/07/09/599032e6-b4ca-11ea-aca5-ebb63d27e1ff_story.html)

## PROBLEMÁTICAS EN EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN ANTE LA PANDEMIA

Miguel Ángel GARCÍA OLIVO\*

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *El derecho humano a la educación*. III. *Impacto de la pandemia en la educación*. IV. *Algunas propuestas para hacer efectivo el derecho a la educación en la postpandemia*.

### I. PREÁMBULO

El derecho humano a la educación es fundamental para el desarrollo de las personas y bajo el contexto de una pandemia, como la que vivimos provocada por el coronavirus SARS-CoV-2(COVID-19), este derecho se ha visto afectado con importantes dificultades para su ejercicio. El presente trabajo pretende realizar un breve análisis jurídico del derecho a la educación tomando como referencia los instrumentos internacionales que lo protegen, así como la legislación nacional que lo contempla, proponiendo reflexionar sobre los efectos que ha tenido la pandemia en el ideal del cumplimiento de los principios jurídicos que promueven el derecho a la educación, tomando en consideración las diversas desigualdades que se concatenan con esta situación. Por último, a manera de conclusión se presentan una serie de propuestas que puedan servir de guía para un efectivo ejercicio del derecho a la educación en un contexto de postpandemia.

### II. EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN

Hasta antes de la Segunda Guerra mundial, la educación no se consideraba como garantía obligatoria proporcionada por el Estado, tampoco existían

---

\* Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

las condiciones institucionales que contemplaran su reconocimiento y protección como si fuera un derecho equiparable al de la vida, la libertad, a la propiedad, al de reunión y/o asociación, al de libre tránsito, entre otros. El derecho a la educación se asociaba más a un ejercicio de libertades para la enseñanza y limitantes para las corporaciones religiosas que pretendieran impartirla. Hasta antes de la Segunda Guerra, los Estados y sus Constituciones no preveían aún la compleja estructura estatal que permitiera impartir la educación a sus sociedades.

Es con el evento tan lamentable de la Segunda Guerra mundial y las corrientes de pensamiento con un enfoque social, que el Estado cedía su papel abstencionista para transitar hacia un Estado social y posteriormente a un Estado de bienestar. Bajo este contexto se inscribieron los derechos económicos, sociales y culturales que buscaban superar las desigualdades entre los individuos e involucrar al Estado como agente activo, obligado a generar las condiciones y parámetros que dotaran estos derechos.

Los derechos de segunda generación en los que se inscribe el derecho a la educación constituían en el fondo un ideal por alcanzar la igualdad entre los individuos y en los que se determinaba al Estado la obligación de hacer, por lo que debiera actuar como promotor y protector del bienestar económico y social con el objeto de que las personas desarrollen sus facultades al máximo, individual y colectivamente.<sup>1</sup> Junto con el derecho a la educación, también se impulsaron derechos como las mejoras a las condiciones de trabajo y la seguridad social.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 estableció el consenso mínimo entre los Estados para establecer la obligatoriedad de protección mínima de los Derechos Humanos constituyendo así un ideal para el desarrollo humano. El artículo 26 de la Declaración dispone: “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental.”, señala también que “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos...”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966) establece los Derechos que los Estados deben promover y proteger

---

<sup>1</sup> Valencia Carmona, Salvador, *Derecho, autonomía y educación superior*, México, IJ – UNAM, 2003, p.p. 44, 45.

para que los individuos alcancen la igualdad y se liberen de las condiciones paupérrimas que les impidan el desarrollo de la personalidad, su dignidad y el ejercicio pleno de sus libertades. Entre los derechos reconocidos en este instrumento, también se reconoce el derecho a la educación en su artículo 13, el cual establece que los Estados “convienen [...] en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad” en la que se promueven una serie de valores. Asimismo el numeral establece los principios y condiciones mínimas que los sistemas educativos e instituciones de los Estados deben considerar, predefiniendo con ello un ideal educativo estatal, de tal forma que el derecho a la educación sea accesible para todo individuo.

La manifestación del derecho a la educación en los países ha tenido diversas expresiones en su ejecución, y han estado orientadas por los instrumentos internacionales enunciados. Su aprehensión cuenta con un rango de regulación constitucional y legislativa especializada en materia educativa, y el derecho comparado da cuenta de las distintas locuciones en la materia.

Corrientes del pensamiento jurídico europeo han impulsado un ideario educativo constitucional que tiene como finalidad que el derecho a la educación sea accesible a todos y sea ejercido con libertad, al tiempo que busque el desarrollo de la personalidad para que el individuo se forme en el respeto a los principios democráticos de convivencia y de los derechos y libertades fundamentales.<sup>2</sup>

En México el artículo 3º de la Constitución reconoce el Derecho Humano a la educación como aquel que será impartido y garantizado por el Estado, asimismo, señala que “corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.”

La fracción II, inciso e) del mismo numeral establece que uno de los criterios que orienta la educación en el Estado es que sea equitativa, por lo que “implementará medidas que favorezcan el ejercicio pleno del derecho a la educación de las personas y combatan las desigualdades socioeconómicas, regionales y de género en el acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.”

El Derecho a la Educación en México también se encuentra regulado por una serie de disposiciones legislativas que tienen como propósito

---

<sup>2</sup> Nuevo López, Pablo, “Derechos Fundamentales e Ideario Educativo Constitucional”, en *Revista de Derecho Político*, Madrid, UNED, no. 89, enero – abril de 2014, p.p. 205-238.

el establecer el acceso e implementación de la educación en todos sus niveles, por mencionar la Ley General de Educación en su numeral 1º indica que “garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución y en los Tratados Internacionales (y) cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas”. Por su parte, la reciente Ley reglamentaria del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de mejora continua de la educación<sup>3</sup>; en su artículo 1o. señala como su objeto el regular el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, así como el organismo que se encarga de coordinar dicho sistema, cuya idea central es precisamente la mejora continua educativa para el acceso de todas y todos los mexicanos.

Desafortunadamente, en la realidad la prometedor reform educativa de 2019 que propuso un modelo educativo de “nueva escuela mexicana” se encuentra en total ausencia durante la pandemia y no se visualizan los esfuerzos de este modelo en conseguir que el derecho humano a la educación se garantice por parte de los organismos encargados de coordinar el sistema de mejora continua educativa. En palabras de Axel Didriksson señala que:

la reforma al artículo 3º constitucional creó un organismo para impulsar esta capacidad crítica y transformadora [en la educación] la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. ¿Alguien conoce lo que este órgano ha impulsado, propuesto u organizado desde todas sus comisiones (tiene una técnica, por ejemplo) para “mejorar” la educación o impulsar los cambios que se requieren en el sector magisterial para enfrentar la crisis sanitaria y educativa? Hasta ahora, es como si no existiera.<sup>4</sup>

La regulación del Derecho Humano a la educación en México prevé en sus diversas expresiones que sea ejercido por todas y todos los mexicanos, y de ninguna forma se prevén limitantes o excepciones para no acceder a su ejercicio, sin embargo, las circunstancias sociales, económicas, culturales, de desarrollo y ejecución en ocasiones imposibilitan que este derecho sea alcanzado por todos, profundizando con ello otro tipo de problemas como el de la desigualdad en todos sus aspectos.

La situación de pandemia derivada por el COVID-19 ha propiciado que el derecho humano a la educación sea negado parcialmente a la comunidad escolar y en algunos casos su negación es total. La pandemia ha teni-

<sup>3</sup> Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

<sup>4</sup> Didriksson T., Axel, “Ante la pandemia evitar, evitar y reproducir la desigualdad social y educativa” en *Educación y Pandemia una visión educativa*, México, IISUE-UNAM, 2020, p. 160.

do diversas consecuencias lamentables en la sociedad y en la educación también se ha manifestado con consecuencias transversales aún no mensurables.

### III. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA EDUCACIÓN

La Organización de las Naciones Unidas, a través de su Secretario General Antonio Manuel de Oliveira Guterres, ha advertido que el cierre de escuelas e instituciones educativas en más de 160 países a causa de la pandemia podría causar una catástrofe educativa generacional con consecuencias para más de mil millones de estudiantes en todo el mundo. Guterres ha señalado que:

La educación es la clave para el desarrollo personal y el futuro de las sociedades promueve oportunidades y reduce las desigualdades, es la base de las sociedades tolerantes e informadas y el principal impulsor del desarrollo sostenible y la pandemia del COVID-19 nos ha conducido a la mayor interrupción de la educación en la historia. Al menos 40 millones de niños en todo el mundo han perdido su año más crítico de educación preescolar y los padres de familia especialmente las mujeres se han visto obligadas a asumir una gran carga en el hogar a pesar de la impartición de lecciones por radio y en línea así como los mejores esfuerzos de maestros y padres muchos estudiantes no son alcanzados por este beneficio y los estudiantes con discapacidades que pertenecen a comunidades minoritarias o desfavorecidas y los estudiantes desplazados y refugiados y los que viven en zonas remotas tienen un mayor riesgo de quedarse atrás.<sup>5</sup>

El Secretario General de las Naciones Unidas ha hecho énfasis en que esta situación amenaza con retrasar los esfuerzos por brindar educación a los niños y jóvenes en todo el mundo con posibilidad de que décadas de desarrollo y conocimiento puedan perderse en el proceso, siendo una auténtica amenaza la de perder el desarrollo potencial de una generación completa con efectos incalculables para nuestra civilización.

El problema de regresar a clases presenciales sin tener un plan organizado y estricto para prevenir y evitar la propagación de contagios del COVID-19 podría provocar que la situación de la pandemia empeore aún más.

En México, de acuerdo con expertos de la salud y de la educación, solo se reabrirán las escuelas a nivel público hasta que el semáforo cambie a co-

---

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Construir hoy el futuro de la educación, Presentación del Informe de Políticas sobre la Educación y el COVID – 19*, disponible en: <https://www.un.org/es/coronavirus/articulos/future-education-here> consultado el 29 de agosto de 2020.

lor verde y existan las condiciones óptimas de sanidad, sin embargo, mientras eso llegare a ocurrir los estudiantes viven momentos de incertidumbre que afectan su desarrollo educativo. Los efectos de la pandemia en materia educativa desde luego han profundizado las desigualdades, pero más aún han dejado al descubierto las carencias que ya poseían los propios sistemas educativos (para el caso de México esta situación ha sido muy palpable) y al mismo tiempo refleja el atraso educativo en que nos encontramos. La paralización de la actividad educativa presencial, según expertos en educación ha evidenciado algunas de los siguientes aspectos que contribuyen a la desigualdad:<sup>6</sup>

- Falta de vinculación entre familias y escuelas para desarrollar una función educativa integral.
- Exclusión de alumnos en condiciones de vulnerabilidad.
- Las instituciones educativas no cumplen con su función igualadora.
- No se cumplen con las funciones y principios estatales de brindar la educación de forma obligatoria y gratuita.
- Empobrecimiento y endeudamiento de la economía familiar y personal.
- Se deja al descubierto la desigualdad que existe entre los alumnos para acceder a los medios digitales, no todos pueden acceder a ellos.
- Profundización del rezago y confirmación en la falta de conocimientos regulares de los alumnos según los grados que cursan, o están por cursar.
- Alta deserción escolar que ha tenido como consecuencia se dediquen a otras actividades, principalmente, laborales para apoyar la economía familiar. (Fenómeno que se presenta principalmente en poblaciones con poca capacidad económica). Alumnos en deserción constituyen también grupos de riesgo que puede llegar a sumarse a actividades delincuenciales.
- Más del 50 por ciento del total de los estudiantes en el sistema educativo en México no cuentan con las herramientas, lugar de estudio,

---

<sup>6</sup> Tarabini, Aina, “Para qué sirve la escuela? Reflexiones sociológicas en tiempos de pandemia global.” *Revista de Sociología de la Educación-RASE*, Universidad Autónoma de Barcelona, 13(2) especial, COVID – 19, 2020, p.p. 145-155. Disponible en: <https://doi.org/10.7203/RASE.13.2.17135>. Didriksson T, Axel, *op. cit.* nota 4, p.p. 154-163. Carbajosa, Diana, “Construcción de ciudadanía durante el confinamiento: una labor educativa”, en *Educación y Pandemia una visión educativa*, México, IISUE-UNAM, 2020, p.p. 170 – 173. Díaz-Barriga, Ángel, “La escuela ausente, la necesidad de replantear su significado”, *Ibidem.*, p.p. 19 – 29.

- accesibilidad, conectividad de calidad o con alguna posibilidad de continuar sus estudios fuera del aula.
- Privación de experiencias socializadoras e interactivas físicamente que refuercen en los alumnos su desarrollo y crecimiento.
  - Se impide la formación de comunidades de aprendizaje, la movilidad y el intercambio escolar.
  - Falta de infraestructura, docentes actualizados y capacitados así como una buena organización administrativa de las instituciones educativas.
  - Sistemas rígidos y obsoletos de enseñanza poco adaptables a otros modelos de enseñanza.
  - Las condiciones laborales del docente se transforman mermando sus ingresos. El docente ya no realiza su labor de enseñanza y se interrumpe su labor creativa convirtiéndose en un técnico dedicado a la selección de materiales de enseñanza. La pandemia confirma la falta de formación y posesión de habilidades tecnológicas por parte de los docentes.
  - El entorno familiar constituido por padres, hermanos, primos, tíos, abuelos y allegados a la familia se convierte en el profesorado emergente que no cuenta con las habilidades de enseñanza educativa escolar.
  - Las clases en línea o por medios televisivos no cumplen con su función. Los propios programas de educación digital y televisiva se convierten en promotores de la desigualdad social. (Sin intencionalidad gubernamental de que se produzca este efecto)
  - El uso de las tecnologías y los programas educativos basadas en ellas en ocasiones no se encuentran bien enfocados a los fines de aprendizaje.
  - Interrupción de la eficiencia terminal educativa.
  - Interrupción en la maduración y desviación de los planes de vida de los alumnos que concluyen estudios.
  - Interrupción de la movilidad social.
  - Presupuestos estatales mal enfocados, donde la educación no es prioridad de Estado.
  - Se interrumpe la construcción de ciudadanía, proceso por el que los alumnos fomentan la construcción de valores y conciencia empática, capaz de ejercer la crítica y autocrítica, con el fin de que lleguen a ser responsables y participativos en una sociedad democrática. La-

bor educativa que debe ser fomentada entre la familia, la escuela y las instituciones.

- Durante al confinamiento se expone a la niñez y juventud a situaciones de violencia en el hogar. (En algunos casos se llegan a presentar agresiones físicas y sexuales).
- En algunos casos se presentan problemas salud en la comunidad escolar, como depresión, angustias, obesidad y sedentarismo.
- Aumento de la brecha y violencias de género en los distintos grupos poblacionales de alumnos.
- Confirmación del mal funcionamiento de los servicios públicos que pueden llegar a beneficiar a la comunidad escolar (salud, seguridad, sanidad, electricidad, agua de calidad, protección civil y servicios de emergencia, etc.)

El listado de estos factores, más los que puedan sumarse, son tan sólo un botón de muestra del reflejo del confinamiento y la parálisis educativa. También muestra la dependencia que tiene la educación con otro tipo de factores como los sociales, culturales, económicos y espaciales, trayendo consigo y de manifiesto el efecto globalizador y las consecuencias adversas de la crisis de nuestros modelos económicos y de desarrollo.

#### IV. ALGUNAS PROPUESTAS PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA POSTPANDEMIA

El problema ya está, el reto es asimilarlo, el derecho por alcanzar una educación a plenitud aún se encuentra en estado de construcción. Es necesario observar la pandemia y sus efectos en la educación como una oportunidad para replantear los modelos educativos en sus diversos enfoques. Desde luego es una obligación la reflexión profunda y ninguna voz puede excluirse en torno al tema. Organismos como la ONU ya han hecho sus aportaciones mediante la recomendación de reabrir las escuelas y devolver los espacios educativos a los alumnos de forma segura evitando los riesgos a la salud, también propone un techo de financiación presupuestal estatal que garantice la gratuidad y el impulso de los programas educativos, asimismo, ha planteado dirigir la educación de forma especial para aquellos a los que es más difícil llegar y construir un futuro educativo con miras a aprovechar todos los medios que aporten a diseñar una educación efectiva y sostenible.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*, nota 5.

La situación de pandemia en México y el mundo ha dado muestra de que los modelos educativos no deben estar sostenidos en modelos de educación rígidos y tampoco en modelos de educación totalmente digitales. Los esfuerzos gubernamentales deben enfocarse en organizar, proporcionar y dispersar todo tipo de materiales que coadyuven a la enseñanza (puntos de acceso gratuito a internet, libros y materiales didácticos gratuitos, distribución de computadoras y tabletas digitales, softwares accesibles, consulta gratuita de bancos de datos y bibliotecas, diseño de contenidos educativos distribuidos por los medios electrónicos de radio y televisión, etc.).<sup>8</sup> Para cubrir estas necesidades educativas, el presupuesto económico estatal en materia educativa debe replantearse, destinando más recursos a la educación y vigilar que se apliquen con efectividad.

Esfuerzos como los de la Universidad Nacional Autónoma de México han propuesto el reinicio de clases de forma virtual, invitando a los alumnos a esforzarse por estudiar en esta modalidad y no desertar, y para aquellos que no puedan reanudar sus estudios, la UNAM ofrece a “*no contar sus historias académicas si se dan de baja temporal y que posteriormente reanuden sus estudios.*”<sup>9</sup> Por otra parte, la Universidad ha ofrecido a través de sus escuelas de medicina proporcionar atención psicológica a sus alumnos y para quienes lo requieran.

Los modelos educativos postpandémicos deben reconsiderar el fortalecimiento en la vinculación la educación con la colaboración compartida entre la familia, la escuela y las instituciones sociales (gobierno), no dejando del todo la responsabilidad educativa en la escuela. Los modelos de trabajo en la escuela deben repensarse, rediseñando los objetivos a la elaboración de proyectos educativos transversales que eduquen al alumno con un enfoque social, consciente en la protección del medio ambiente y los recursos naturales, con una educación menos individualista o mercantilista. En estricto sentido, la postpandemia abrirá la oportunidad de educar al alumno en “vincular la nueva realidad con la escuela”.<sup>10</sup>

Los esquemas laborales también deben repensarse hacia una mayor flexibilización que permita a los padres y madres de familia acompañar a sus hijos en el proceso educativo.

---

<sup>8</sup> Didriksson T., Axel, *op. cit.*, nota 4, p.p. 161, 162.

<sup>9</sup> Entrevista a Leonardo Lomelí, Secretario General de la UNAM, por Teresa Moreno en el periódico El Universal, 8 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/72-mil-estudiantes-de-unam-en-riesgo-de-desertar-por-crisis>.

<sup>10</sup> Barriga, Ángel, *op. cit.*, nota 6, p. 29

## PANDEMIA Y DESIGUALDAD: LOS FACTORES DE UNA CRISIS

Sergio GARCÍA RAMÍREZ\*

En estos meses, colmados de interrogantes, novedades y adversidades, solemos utilizar una expresión que resume nuestras preocupaciones y concentra las ocupaciones que nos aguardan. Decimos que no seremos los mismos cuando ceda la pandemia —domada, para emplear una palabra extravagante y socorrida— y podamos proclamar, izando bandera blanca, que ha cesado la dolencia que nos tomó por sorpresa, consumió nuestras fuerzas y alteró nuestra vida. Sin embargo, me parece necesario revisar esa expresión para definir hasta qué punto no seremos los mismos y en qué medida seguiremos siendo los que fuimos en una sociedad cuyo signo ha sido la desigualdad. ¿Cómo podríamos ser diferentes —es decir, mejores y más provistos— si prevalece la desigualdad y escasean los medios para remediarla?

Tomemos con cautela y matices la idea de que no seremos los mismos, para fijar el sentido y ponderar los alcances de esa afirmación reiterada. Precisemos desde qué perspectiva deberemos apreciar lo que hemos sido, somos y seremos, con el propósito de establecer, en consecuencia, nuestra identidad antes de la pandemia, durante ésta y después de que concluya, si esto ocurre. Por supuesto, esta misma perspectiva se debe adoptar en el examen de la sociedad de la que formamos parte.

Identifiquemos las etapas de nuestro camino: una, que conocemos, la anterior a la pandemia; otra, la que vela sus armas para ocupar el futuro. Y en medio, nuestro presente fugaz, donde tendemos el puente —con altísimo peaje— entre el pasado que no declina y el futuro que no se eleva. Mientras cruzamos el puente advertiremos que al cesar la pandemia no desaparecerán sus consecuencias. Serán perdurables. Mencionaré algunas en este artículo

---

\* Profesor Emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Antiguo profesor de la Facultad de Derecho.

de opinión destinado a la serie de publicaciones que bajo el mismo título patrocina el Instituto de Investigaciones Jurídicas, con oportunidad y constancia ejemplares, haciendo acto de presencia en la deliberación sobre los problemas nacionales, formulando preguntas de cara a la sociedad y a las instituciones del Estado y sugiriendo respuestas desde su propia competencia.

Se dice que al término de la pandemia —insisto: si hay un final claro y perdurable— no seremos los mismos que observaron los primeros brotes en el alba del 2020, ni los que luego creyeron —instalados en la trinchera de una esperanza ingenua— que no los alcanzarían las olas exaltadas, ni los que después lucharon por contener el asedio. En rigor, todo esto sucedió o sucederá en el tiempo de nuestra vida, aunque ésta se agote pronto. Ya somos los protagonistas de los tres tiempos de esta historia; somos sus actores, supervivientes colocados en diversos escenarios y dotados con distintos parlamentos. En suma, las mismas personas, en distintos escenarios. Nuestras diferencias tradicionales se presentaron en estos escenarios, incendiaron la pradera y ahí prosiguen y crecen.

Si miramos las cosas con esa perspectiva, no olvidaremos lo que fuimos y cómo fuimos cuando el virus llamó a nuestras puertas. Los distintos accesos —que debieron ser defensas— a un mundo sorprendido y acosado tuvieron diferentes capacidades para resistir o sobrellevar el asedio. Abatidas muy pronto, franquearon el ingreso de la pandemia en formas diversas y la encaminaron hacia múltiples desembocaduras. Cuando llegó la pandemia, nuestro mundo se hallaba dividido en parcelas, distantes y frecuentemente enfrentadas. En el conjunto heterogéneo prevalecían hondas diferencias.

El tsunami adquirió la fuerza que pudo —y que fue mucha— en cada región o en cada sector del planeta y de las sociedades nacionales, y sembró las semillas de efectos diversos en tierras distintas. Reconozcamos que ahora sólo se extreme, pero no se crean, las desigualdades que padecíamos y cultivábamos. Por ello la pandemia tiene y tendrá variados alcances y diversa cosecha en las distintas circunstancias en que aparece y avanza. Yo diría, inclusive, que hemos recibido y combatido una pandemia “a la mexicana”: caracterizada por las circunstancias que la rodearon en este país y en este tiempo. Ha sido ella y su circunstancia, en términos orteguianos.

El mundo que emergió en el crepúsculo del siglo XVIII elevó una proclama que cautivó la imaginación del pueblo. Se resumió en una trinidad revolucionaria, de enorme valor moral y político: libertad, igualdad y fraternidad. El discurso formal puso la pica en Flandes, aunque muy pronto se desvaneció en constantes frustraciones. En el pórtico de *El contrato social*, Rousseau denunció que los hombres habían nacido libres, pero dondequie-

ra se hallaban encadenados. La aspiración de igualdad —matizada por las virtudes y los talentos, dijo la *Déclaration* de 1789— naufragó en la realidad implacable. Y la pretensión de fraternidad se diluyó en proyectos románticos —algunos fueron germen de frutos autoritarios— y quedó muy lejos de conducir en serio a las repúblicas emergentes.

Entre esas repúblicas figura la nuestra, que puso a las libertades en estado de sitio y frenó la igualdad con infinitos avatares, aunque ésta fuera el santo y seña de nuestras más genuinas revoluciones, mucho más que las aspiraciones políticas y sus expresiones electorales. Pronto se observó el contraste que operaría como hilo conductor en los pasos de la historia. Hay crónicas elocuentes. Alexis de Tocqueville, testigo de la nueva democracia en América, destacó la fundación de esta república a partir de la igualdad entre los noveles ciudadanos. En el otro extremo, el barón de Humboldt, relator del paisaje opulento de Mesoamérica, denunció la desigualdad que prevalecía en la sociedad mexicana, raíz de la nación y de la república en ciernes: en ningún lugar había mirado una desigualdad tan profunda como la que halló en México. Tenía buena vista: le alcanzó para cubrir de un solo vistazo el paisaje de dos siglos. Y lo que sigue.

La pandemia que se abate sobre nuestras vidas ha tenido una función singular, además de sus conocidas fatalidades: constituye un espejo para que nos contemplemos (salvo los eternos ausentes, dotados del *gen* de la distancia) atrapados por la desgracia y la necesidad de remontarla. Es un espejo para el mundo, que revela vicios y virtudes; lo es para México y para cada individuo que ahí se mira. Al vernos reflejados y revelados encontramos figuras que no conocíamos y acaso no sospechábamos. Miramos cumbres y precipicios, olvidos y abandonos.

A este marco de reflexiones, que deben aterrizar en el único espacio que importa de veras —la realidad estricta— acuden todos los extremos de la desigualdad. Llegan con su múltiple cosecha, que hace la siega en la vida social y política. A ella nos referimos en los coloquios universitarios, donde se carga el acento de los académicos y los intelectuales —harina del mismo costal—, tan vapuleados por la oratoria procaz e incompetente de los herederos del fascismo, que profesan la muerte de la inteligencia. Pero es misión de los universitarios ver las cosas como son y llamarlas por su nombre.

La pandemia “a la mexicana” gravita sobre un país que recibe la tormenta con modalidades propias: las de sus tragedias sociales generadas por una desigualdad radical y profunda. Ésta dota de mayor hondura a las antiguas desigualdades. Además, aporta otras. A eso se refirió la doctrina

sobre la opulencia y la indigencia depositada en los Sentimientos de la Nación. Una doctrina en la que Morelos no se atrevió a decretar la eliminación de ambos extremos de una sociedad injusta; sólo propuso moderarlos. Y en eso estamos y estaremos. Ninguna predicción fundada permite suponer otra cosa; sólo difieren los augurios banales refugiados en discursos irresponsables.

No pretendo agotar aquí la relación de los espacios en que la desigualdad se manifiesta. Son numerosos y flagrantes, y están intercomunicados. En todos se oscurecen las libertades, se derriba la democracia —la integral, sistema de vida, no apenas la formal, refugiada en las urnas— y mengua el paso de la justicia.

El arribo de la pandemia puso a la vista, con escándalo, nuestras carencias en el ramo de la salud. El derecho universal a la protección de la salud fue proclamado por la gran reforma constitucional de 1984, a la que siguió la Ley General de Salud. Aquélla dio alcance universal a un derecho que en 1917 se había limitado a las relaciones laborales y ganó territorio a través de otras enmiendas normativas. Al extenderse el derecho de los individuos, se ensancharon los deberes del Estado. La reforma del 84 fue el fundamento de un sistema nacional de salud para brindar protección a todos los habitantes de la República mediante el despliegue de acciones públicas y privadas y la construcción de un régimen de obligaciones estatales consecuente con el esquema federal. La misma aspiración universalizadora se desprende, por supuesto, de los tratados internacionales y de la jurisprudencia supranacional vinculante para México. Dicen éstos que corresponde al Estado proveer atención a la salud de los individuos bajo su jurisdicción.

Pero la pandemia, espejo de la realidad, avanzó en el cauce de la desigualdad y produjo nuevos estragos. Quiero puntualizar que nada de lo que digo merma el reconocimiento que debemos a los servidores de la salud. Lo reconozco y lo destaco. Éstos —y varias instituciones, en la medida de sus posibilidades, notoriamente distintas— han enfrentado sus tareas con solidaridad valerosa. Empero, padecemos carencias muy severas para la atención de la pandemia y de otros campos de la salud y la enfermedad. Aquéllas revelaron y ampliaron la brecha de la desigualdad, negando a millares de ciudadanos desvalidos lo que pueden obtener, con sus fuerzas, otros mejor dotados para resistir y subsistir. Mírense, por ejemplo, los índices de letalidad en instituciones públicas y privadas.

La desigualdad en este sector de los derechos individuales y de los deberes públicos —sumada a desaciertos de orientación y conducción, que tienen otra fuente y entrañan otras responsabilidades— no permitió resolver a tiempo las carencias. No tiene caso hacer aquí el relato de las vicisitu-

des que afrontan los desvalidos a la puerta de centros de salud, la carencia de equipo suficiente para brindar a todos —no sólo a los más jóvenes— los servicios indispensables para preservar su vida, la falta crónica de medicamentos, la escasez de personal, la exposición de los servidores de la salud a riesgos y daños, la angustia y la indignación de las víctimas.

Esos y otros avatares llenarán muchas páginas cuando se haga la historia de la pandemia y de la reacción que tuvieron, para contenerla, la sociedad y el Estado. Este es otro rostro de la desigualdad, cuyos frutos observamos ahora mismo o se verán en el corto plazo, como consecuencia de omisiones y desaciertos, carencias y desvíos, políticas erróneas y tropiezos administrativos. Digo que no tiene caso reiterar los relatos y las cifras que sustentan estas afirmaciones, porque los hechos son ampliamente conocidos y han sido unánimemente deplorados.

Voy a otro ámbito en el que la desigualdad está cobrando infinidad de víctimas y muy pronto victimará —a través de consecuencias previsibles— a la nación entera, aunque no a todos y cada uno de los mexicanos. Me refiero a la educación, “palanca del desarrollo” y factor de la justicia; a la educación que mueve al país y preside el futuro. Hoy, los problemas de la educación están redefiniendo —no hay discurso que pueda impedirlo— el porvenir de millones de mexicanos. Finalmente, ocurrirá lo que podemos aguardar en función del estado en que nos encontramos: habrá alivio para algunos y derrota para muchos. ¿Cómo se aplicaría a unos y a otros la expresión que proclama que al final de la epidemia no seremos los mismos? ¿Desde qué perspectiva y con qué horizonte a la vista?

La medalla de México —no diré la moneda— está en el aire y comenzamos a advertir cómo caerá: qué cara prevalecerá y cuál quedará sepultada. Obviamente, no hablo de individuos y no acudo a fatalidades. Me refiero a legiones —generaciones— de mexicanos y dejo abierto el camino de las salvedades y los esfuerzos excepcionales, que rendirán frutos extraordinarios. Pero este no es el designio de la educación. Se propone un alcance mucho más noble y ambicioso: quiere operar para todos y construir, con esa operación generosa, el futuro de todos. No se reconoce como el privilegio de algunos, sino como un derecho universal, al que debe responder el Estado.

Hasta la víspera de la pandemia habíamos avanzado lentamente —pero avanzado— en el proceso educativo, remontando poco a poco las piedras sembradas en su camino por múltiples factores. Entre éstos figuraron razones o sinrazones políticas, sociales, económicas y administrativas, antiguas y recientes. La historia es muy larga, muy compleja, muy accidentada. Innumerables obstáculos poblaron la marcha de la educación, que procura,

entre otros fines relacionados con los valores y principios de una sociedad democrática, favorecer la capilaridad social, dotar de oportunidades a quienes llegan a este mundo sin ellas, permitir el tránsito ascendente, uniformar la suerte de los ciudadanos para que sean compatriotas, con todo lo que esta palabra entraña.

Operando bajo el viento de la desigualdad, la pandemia ha comprometido el porvenir de México. La educación declina, inexorablemente, sin que esta afirmación desconozca el trabajo inmenso que se está emprendiendo para evitar que perdamos una generación o más en el naufragio educativo. Con ese abatimiento también se contraen los recursos actuales y futuros de millones de mexicanos, en contraste con el paso firme y seguro de una compacta minoría. Aquéllos son los débiles de siempre. Enhoramala. Éstos son los fuertes y afortunados. Enhorabuena. La educación se nos convierte en un asunto de fortuna, mucho más de lo que fuera. En esas condiciones, no es fácil salvar la distancia que existe entre el espacio tradicional en que discurría la vida y el nuevo espacio digital, colmado de exigencias que no todos pueden satisfacer.

Alejados de las aulas y carentes de los recursos que permiten el acceso a la educación formal —que tampoco es pasaporte a la excelencia, tan denostada— una muchedumbre de niños y adolescentes desertan de la escuela o no acceden a ella, llamados al trabajo, la indigencia u otros destinos, muy lejos de ser luminosos. A propósito de quienes no quedan inscritos en el proceso educativo de salvamento o desertan sobre la marcha, expulsados por las circunstancias, se ha empleado una figura elocuente: supongamos un convoy al que no suben los pasajeros que debieran hacerlo o del que bajan los que ya se hallaban a bordo: el que se baje no volverá a subir, o tendrá que vencer inmensos obstáculos para intentarlo.

Así como reconocí el trabajo ejemplar de los servidores de la salud, debo apreciar el de un gran número de docentes, asociados a padres de familia resueltos a sacar adelante la vida de sus hijos. Heroico trabajo, que rendirá frutos. Sin restar un punto a esta hazaña individual o colectiva, preocupa y duele el sino de quienes permanecen y persistirán sumergidos o invisibilizados por la desigualdad. Éstos se han visto o se verán reducidos a magros procesos educativos, desalentados por la carencia de instrumentos y de recursos que les permitan entrar bien equipados a la lucha por la vida: vida genuina, no sólo supervivencia.

Se ha propuesto un giro radical en los métodos de enseñanza-aprendizaje, que aplicamos bajo costumbres y rutinas, prácticas y estilos propios de la vida que llevábamos antes de la pandemia y que ésta alteró profundamente.

Es obvio que muchas familias mexicanas, a las que pertenecen los educandos de los niveles básico y medio, no cuentan con los recursos necesarios para proveer a sus hijos con los instrumentos que les permitan llevar adelante, en serio y con eficacia, la educación que requieren. La deficiente — injusta— distribución de los instrumentos impedirá el acceso a los procesos educativos: hay quienes carecen totalmente de aquéllos; así, grandes grupos de compatriotas marginados, trátense de indígenas, de discapacitados o de vulnerables por extrema pobreza. ¿Cómo pretender que haya educación para todos, cuando no todos cuentan con los medios para recibirla?

Las condiciones materiales prevaletentes en un buen número de viviendas —espacios insuficientes y reducidos, ocupados por muchas personas y destinados a usos muy diversos—, las circunstancias en que se desarrolla la convivencia cotidiana y las relaciones que existen entre los miembros de la familia, las diversas necesidades de los educandos que forman parte de ésta, la presión de los elementos que gravitan sobre esas pequeñas comunidades —en la doble dimensión individual y colectiva—, y otros datos de una realidad que se ha modificado mucho en poco tiempo, complican el desarrollo de los programas educativos.

Agréguese a esta relación la falta de conocimientos o de práctica de muchos docentes sobre los procedimientos que hoy se pretende aplicar, y el gravamen que impone —se quiera o no: es un hecho— la lejanía entre los alumnos y los maestros. Este binomio, cuya sede natural es la contigüidad entre educadores y educandos, el denominado trabajo “presencial”, se rompe o diluye cuando la relación es electrónica, “digital”, “virtual”, a través de una pantalla.

Añádase la apremiante necesidad que tienen muchos jóvenes de ingresar efectivamente a la fuerza laboral y aportar recursos a su familia, oprimida por la generalizada declinación de la economía. He ahí una constelación que conspira contra el viraje radical —y efectivo, se entiende— en los procesos educativos. En contraste con estas condiciones de vida y educación de la mayoría de los niños, adolescentes y jóvenes mexicanos, se hallan las correspondientes al sector que cuenta con medios bastantes para satisfacer las exigencias de la “nueva realidad” en que se desenvuelve la vida: tiempo, holgura doméstica, instrumentos tecnológicos y costumbre de utilizarlos, apoyo suficiente para incorporar alternativas de educación y recreación. Operan, por encima de las buenas intenciones, la llamada brecha digital y los problemas de conectividad que aún no resolvemos.

La desigualdad que prevalece en nuestra sociedad está abriendo grandes fisuras entre los mexicanos, que no cerrarán en mucho tiempo, o acaso

nunca. Había más de “un México”; nos sabíamos diferentes; observábamos los abismos que mediaban entre nosotros. Hoy se ha formalizado esa diversidad —en una misma sociedad de mexicanos, que serán cada vez menos compatriotas—, y se está extremando la profundidad de los abismos.

He aquí la peor herencia que nos dejará la pandemia: siembra de pobreza en la tierra yerma. En fin, injusticia ¡Cómo quisiéramos que los discursos y los esfuerzos formales —que los hay, y son plausibles— pudieran remediar este curso inquietante! ¡Cómo deseáramos que los millones de niños y adolescentes obligados a valerse de sistemas provistos por el avance tecnológico, pudieran contar efectivamente con los medios —docentes y materiales— que les permitan marchar con la velocidad y la fuerza con que lo harán sus compatriotas mejor dotados!

Entramos a la pandemia en condiciones de profunda desigualdad. Ciertas acciones de gobierno —tema en el que no me internaré en este momento, pero que ocupa un lugar relevante en una “transformación” con destino incierto— han incidido en la mirada que se dirigen las fracciones o, mejor dicho, las “facciones” que integran la sociedad civil y política. No tenemos certeza —verdadera y bien fundada— sobre el tránsito que hemos emprendido, y mucho menos acerca de sus estaciones y su puerto de arribo. Sabemos, eso sí, que al salir de la pandemia se habrán agravado las condiciones de desigualdad profunda que hemos sufrido durante todo el tiempo. ¿Seremos otra sociedad? Creo que no: seremos la misma, con nuevas complicaciones: en cantidad y en calidad.

Bajo el imperio de acontecimientos que no controlamos y con distancias sociales que crecen y militan como fuerzas encontradas, estamos reconstruyendo —es el discurso a la mano— la sociedad de esta nación compleja y las instituciones de esta república en marcha. La desigualdad jugará un papel decisivo en este delicado proceso. La influencia de aquélla disminuiría —pero no cesaría— si acertásemos a encontrar factores de compensación o igualación que operen con presteza y suficiencia. Mejor todavía si actuaran bajo una divisa: justicia. Si eligiéramos este camino para andar el nuevo trecho de la historia, habría que intentar un nuevo pacto social. Por supuesto, no me refiero a un nuevo documento, saturado de ilusiones, sino a un verdadero acuerdo nacional que alivie la situación que padecemos y, más aún, la que se avecina. La posibilidad de alcanzar este pacto —y más todavía: la necesidad imperiosa de formalizarlo cuanto antes— no figura en la agenda de los factores reales de poder que ahora disputan, como siempre, el rumbo y el destino de México.

## EDUCACIÓN SUPERIOR Y DESIGUALDAD SOCIAL

Jorge Alberto GONZÁLEZ GALVÁN\*

SUMARIO: I. *El derecho al ingreso a la educación superior.* II. *El derecho al egreso en la educación superior.* III. *El derecho a una educación superior gratuita y de excelencia.* IV. *El derecho a una educación superior democrática.* V. *Conclusión.*

### I. EL DERECHO AL INGRESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

*El hecho.* El acceso a la educación superior pública (profesional, universitaria), para la mayor parte de los bachilleres en México no ha sido garantizado por el Estado. Cada año las Universidades públicas suelen rechazar “por falta de espacios” a miles de estudiantes. Por ejemplo, en la Universidad Nacional Autónoma de México, Emir Olivares Alonso ya constataba en 2013: “Sin lugar en la UNAM, 87% de los aspirantes. Espacios Educativos en crisis”, (*La Jornada*, 15.7.13:2). En 2019 de los 223 mil 856 aspirantes sólo el 10% (15 mil 458) tuvieron acceso a la licenciatura en sus modalidades escolarizada, sistema abierto y a distancia, para sus 129 programas (Teresa Moreno, “UNAM hará examen en Estadio Olímpico”, *El Universal*.) Por lo cual se ha creado el Movimiento de Aspirantes Excluidos de Educación Superior (José Antonio Román, “Rechazados de nivel superior marchan para exigir más lugares”, *La Jornada*, 8.8.19:35). Este Movimiento estima que este 2020 serán unos 300 mil bachilleres los que no sean aceptados en la educación superior, para lo cual demandan a la Secretaría de Educación Pública una negociación (Iris Velázquez, “Universidad para todos”, *Metro*, 3.9.20:10).

La Universidad Autónoma de la Ciudad de México, que depende del Gobierno de la Ciudad de México, por su parte, ofrece espacios para

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

los estudiantes (“La educación es tu derecho. Tu opción de educación pública y gratuita en la CDMX”, *La Jornada*, 2.9.20: 17). También creó La Universidad de la Salud y el Instituto Rosario Castellanos. El actual gobierno federal inició también la creación de cien universidades Benito Juárez.

*El derecho.* El Estado siendo, como afirma Max Weber “la Sociedad políticamente organizada”, tiene la obligación, por ser el garante del interés colectivo (del bien común), de crear los espacios públicos necesarios para que todo bachiller tenga el derecho a la educación y así adquirir las habilidades, las competencias, que le permitan valerse por sí mismo en el ámbito profesional que decida. Este derecho a la educación al estar reconocido en el artículo tercero de la Constitución federal (párrafos primero y segundo, reforma publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 2019), el Estado *se obliga* a que dicho derecho sea ejercido de manera libre (sin examen de admisión) y de manera gratuita (desde el ingreso hasta el egreso).

*La propuesta.* Para garantizar el derecho al acceso libre y gratuito de un bachiller a la educación superior el Estado mexicano debe crear las universidades públicas necesarias en su lugar de origen, donde pueda cursar sus estudios superiores completos: primero la licenciatura, luego la maestría y culminar con su doctorado, sin necesidad de tener que abandonar su familia, su comunidad, sus costumbres, su identidad.

Por el momento, los esfuerzos para garantizar el derecho al acceso a la educación superior a todos los bachilleres del país no se encuentra coordinado de manera explícita entre la que ofrece el gobierno federal, por un lado, y la de las universidades públicas consideradas “autónomas”, por otro lado, se espera que lo haga la ley que se está discutiendo (“Listo el anteproyecto de la Ley General de Educación Superior”, *La Jornada*, 31.8.20:14). Así mismo, se espera que el Presupuesto de Egresos para el año 2021 sea suficiente para garantizar el derecho a la educación superior a todos los bachilleres, tal como lo establece el artículo 73 fracción XXV de la Constitución federal: “dictar las leyes (...) y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad (reforma de 15 de mayo de 2019).”

Al reconocerse a la educación superior como obligatoria el Estado, pues, se establece en el artículo décimo quinto transitorio de la reforma constitucional al artículo tercero del 15 de mayo de 2019 que: “Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad de la educación superior, se incluirán los recursos necesarios en los presupuestos federal, de las enti-

dades federativas y de los municipios (...) y se establecerá un fondo federal especial que asegure a largo plazo los recursos necesarios para garantizar la obligatoriedad de los servicios a que se refiere este artículo, así como la plurianualidad de la infraestructura.”

La distribución de este presupuesto educativo deberá considerar la desigualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior por entidades, ya que en la Ciudad de México y su zona metropolitana el 97% de los bachilleres ingresan a la universidad y en el sureste sólo 28% y en el noroeste sólo 42% (Arturo Sánchez Jiménez, “Crece la brecha de acceso a educación superior entre las regiones: ANUIES”, *La Jornada*, 4.9.20: 11).

## II. EL DERECHO AL EGRESO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

*El hecho.* Los estudiantes que han terminado su bachillerato tienen que trabajar porque sus padres no los pueden apoyar para continuar sus estudios o si acceden necesitan trabajar por el mismo motivo. Por ello su rendimiento escolar óptimo no es el esperado, teniendo que abandonar, a veces, sus estudios. En este sentido, la “inversión educativa” se rompe, se cae, se despilfarra, es decir, la cadena de educación pre-escolar, básica, secundaria y de bachillerato, por una parte, no se corona con la educación superior y ésta, por otra parte, se estabiliza o inmoviliza en un sub-ejercicio injustificado. Un estudiante de educación básica nos cuesta 27 mil 500 pesos al año, el de educación media superior 33 mil 600 y el de educación superior 82 mil 600 y el Presupuesto Educativo de 2020 es de 82 mil 992.5 millones de pesos, según los datos del 2º informe de gobierno federal (Arturo Sánchez Jiménez y José Antonio Román, “La cobertura en educación básica aumentó a 94%”, *La Jornada*, 2.9.20:8).

Con la pandemia se estima que 800 mil estudiantes de educación superior abandonarán sus estudios, por no tener los recursos económicos para acceder a una computadora y a internet: “Prevén deserción estudiantil en educación superior hasta 20%. Universidades privadas en riesgo de cierre”, (José Antonio Román, *La Jornada*, 31.8.20:13)

*El derecho.* El derecho al acceso, permanencia y egreso, a la educación superior debe ser garantizado por el Estado a efecto de que se formen los profesionistas que la sociedad necesita, otorgando desde el ingreso de un bachiller a la licenciatura hasta su doctorado un apoyo económico suficiente (una beca), que le permita adquirir una computadora, acceder a internet y acreditar sus grados académicos sin necesidad de trabajar.

*La propuesta.* El estado mexicano debe crear el “Sistema Nacional de Becas de Educación Superior”, en la Secretaría de Bienestar, donde todos los bachilleres que ingresan a la Universidad pública obtienen dicho apoyo económico.

### III. EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN SUPERIOR GRATUITA Y DE EXCELENCIA

*El hecho.* De cien estudiantes que acceden a la educación básica sólo treinta ingresa a la educación superior. De los treinta que acceden a la licenciatura sólo 10 la obtienen y de éstos sólo tres ingresan a la maestría. En estas condiciones ubicar a las personas con doctorado en el país sería como intentar encontrar una ahuja en un pajar.

*El derecho.* El derecho a la educación superior además de ser gratuita para todos (desde el primer semestre hasta su titulación) debe ser de excelencia (artículo tercero de la Constitución federal, fracción II, inciso “i”).

*La propuesta.* Para evitar que los estudiantes de educación superior abandonen sus estudios no sólo por necesidades económicas, se les debe proporcionar un servicio público de educación actualizado y profesional, es decir, se deben actualizar, por una parte, los Planes y Programas de Estudio, así como los Métodos y Técnicas de Enseñanza, de manera plural e incluyente, y, por otra parte, se debe profesionalizar el Servicio de Carrera Académico-Docente, para que todo ingreso y promoción en las áreas de investigación y docencia en las Universidades sea a través sólo de exámenes (de evaluación, de concurso). Con lo primero se buscaría vincular los contenidos y la adquisición de conocimientos con las necesidades sociales, con profesores responsables, competentes, respetuosos, amenos, motivadores. Y, con lo segundo, se buscaría la profesionalización de la docencia e investigación, para que el personal académico tenga acceso al derecho a un salario digno y justo, así como a los derechos a la vivienda y a la salud, para él y su familia.

### IV. EL DERECHO A UNA EDUCACIÓN SUPERIOR DEMOCRÁTICA

*El hecho.* Desde el momento en que se declaró la “autonomía” de las Universidades públicas, sus autoridades dejaron de ser (en teoría) puestos políticos. Sin embargo, la práctica ha sido que los ejecutivos federal y locales influyen

en los nombramientos de los rectores, en este sentido, siguen siendo puestos políticos y no académicos. De este modo, se ha confiscado el derecho de la propia comunidad universitaria a elegir a sus autoridades de manera *auténtica*.

*El derecho.* Al carecer los estudiantes, profesores e investigadores, del derecho informado, libre, directo y secreto, para elegir a nuestras autoridades, éstas no se consideran responsables ante nosotros. Por ello, el ejercicio de sus funciones académicas lo hacen sin tomar en cuenta a la comunidad. Este divorcio entre autoridades y comunidad origina que los procesos de cambio para mejorar las funciones esenciales de la Universidad (docencia, investigación y divulgación) no se hagan o sean lentas (Hugo Casanova Cardiel, coordinador, *La educación y los retos de 2018: una visión académica*, 2018; *La reforma universitaria y el gobierno de la UNAM: entre la emancipación y la innovación*, 2009; y Claudio Lozano Seijas, coordinadores, *Educación, Universidad y Sociedad: el vínculo crítico*, 2007; y Roberto Rodríguez Gómez, coordinadores, *Universidad contemporánea. Política y gobierno*, 1999.)

*La propuesta.* El proceso para garantizar el derecho al ingreso y egreso a la educación superior pública, así como del derecho a una educación superior de excelencia, pasa por una participación plural, incluyente, de toda la comunidad universitaria. El cáncer de la desigualdad social profundizada por la crisis económica derivada de la pandemia, nos debe hacer reflexionar en la necesidad de que las Universidades públicas participen activamente, como lo mandatan sus leyes, “en la solución de los problemas”.

La fuerza de una Universidad es su comunidad. Tenemos que hacer valer nuestra verdadera autonomía accediendo a elegir de manera informada, libre, directa y secreta, a nuestras propias autoridades. Para ello, se debe promover una discusión de parlamento abierto a nuestras leyes de creación y reglamentarias de las universidades públicas.

## V. CONCLUSIÓN

Un estudiante universitario será, con el tiempo, un profesor universitario, por ello, no debemos seguir viendo estas dos caras de la moneda por separado. Nos debe importar que los estudiantes que formamos en este siglo XXI ya no corresponden a las necesidades por las que fuimos formados en el siglo pasado. Un profesionalista actualmente necesita ser formado para no depender más que de sí mismo. Los formadores y los programas de estudios que aplican deben proporcionarles las herramientas teóricas y prácticas para

no esperar nunca más ser un “empleado” de nadie (véase mi libro: *Educación jurídica basada en competencias*, IIJ-UNAM, 2019).

El llamado “campo laboral” actual es un feroz campo de batalla donde ni el sector privado ni el público pueden garantizar un empleo a los montones de profesionistas que egresan cada año de las universidades (públicas y privadas). El Servicio Público de Educación en manos del Estado (en manos nuestras) en ejercicio de su obligación de garantizarnos el bien común está obligado para cambiar el *chip*, la mentalidad, de los estudiantes con el objetivo de convertirlos en “los arquitectos de su propio destino”, como dijo el poeta, o si se quiere en “los empresarios de su propia profesión.” Para lo cual, además de las medidas propuestas (actualización de programas de estudio y de métodos de enseñanza, así como el otorgamiento de becas), se debe apoyar al recién egresado con un apoyo económico suficiente (un préstamo), para crear su propia empresa y de este modo auto-emplearse y emplear a los demás (una especie de *Ley de mi Primera Empresa*). La empresa principal, por ejemplo, de un abogado es su Despacho, pero puede crear una Consultoría Jurídica, una Asociación Civil, o incluso, si se prefiere, una Sociedad Mercantil.

Un profesionista del siglo XXI no debe andar “tocando puertas”, regalando su trabajo “haciendo méritos” o ganando salarios miserables. No debe seguir siendo esclavo de este “mercado” que sólo lo explota, lo agota, lo mediatiza, lo burocratiza, lo vuelve mediocre, sin ambiciones de superación, sin futuro estable y digno.

El “papá gobierno” que empleaba sus cuadros de las Universidades públicas desde hace mucho no existe y los papás ricos que heredan sus empresas a sus hijos egresados de las Universidades privadas son contados con los dedos de la mano. Las Universidades (públicas y privadas) como herramientas del Sector Público de Educación Profesional deben ser “las palancas del desarrollo mental” de los estudiantes o lo que yo llamo “los laboratorios de disparadores de neuronas nuevas.” Los egresados nunca han tenido garantizado un empleo, debemos evitar que esta ilusión se reproduzca y seamos acusados de “fraude educativo”, por el bien de nuestros hijos de hoy y de las futuras generaciones.

No estoy proponiendo que la “mano invisible” del (inevitable) mercado laboral recaiga ahora sólo en los estudiantes y las Universidades se laven las manos, por el contrario, estoy proponiendo que la mano del Estado se haga visible, para que cumpla con su obligación, primero, de garantizarnos a cada uno de nosotros nuestro derecho a una educación gratuita y de excelencia (desde la guardería hasta el doctorado), proporcionándo-

nos los profesionistas autónomos, creativos, que necesitamos para satisfacer las necesidades colectivas, que aseguren un bienestar común sostenido, eficiente, solidario. Si esto no se hace la desigualdad social, agravada por la pandemia, seguirá siendo el pan (la desgracia nuestra) de todos los días (Sergio García Ramírez, “Educación y desigualdad: el provenir en juego”, *El Universal*, 22.8.20; José Dávalos Morales, “La desigualdad”, *Pulso Político*, 30.8.20).

No tengo la menor duda de que los médicos (egresados de una Universidad), que están investigando la cura del virus que aqueja nuestro cuerpo físico, encontrarán la vacuna y con ello el destierro (en unos años) de la enfermedad que causa. Los egresados universitarios socio-humanistas, por nuestra parte, investigamos las enfermedades (ancestrales) que aquejan el cuerpo social que habitamos: corrupción, desigualdad, impunidad, para, quizá no eliminarlas de manera definitiva, pero sí acotarlas, mantenerlas bajo control, mediante propuestas argumentadas, convincentes, viables (vacunas intelectuales, reflexivas, críticas). Sólo con médicos y socio-humanistas formados en las Universidades se podrá prevenir, tratar, controlar, y en su caso, curar, las enfermedades físicas y sociales (presentes y futuras), de manera organizada y segura. Por ello la creación y desarrollo de Universidades públicas suficientes y eficientes será la única inversión que nos debe importar a corto y a largo plazo.

## LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA Y SU FACTOR EXPONENCIAL SARS-COV-2 Y LA AFECTACIÓN A DERECHOS

María del Pilar HERNÁNDEZ\*

SUMARIO: I. *Los números sí hablan.* II. *La pobreza.* III. *Los mensajes contradictorios.* IV. *Seis meses de pandemia.* V. *El derecho y los derechos en el iter post-Covid-19: un primer acercamiento.* VI. *Corolario.*

### I. LOS NÚMEROS SÍ HABLAN

Resultado de la pandemia COVID-19, el Banco Mundial estima que entre 40 y 60 millones de personas caerán en la pobreza extrema en 2020 lo cual implica vivir con 1.90 dólares al día, en el caso de México la cantidad es variable en relación con el tipo de cambio; las cifras no son pacíficas dependiendo de las hipótesis sobre la magnitud de la crisis económica los millones de seres humanos se incrementan hasta llegar a los 90 millones.<sup>1</sup>

La tasa de pobreza extrema mundial podría aumentar entre 0,3 y 0,7 puntos porcentuales, hasta llegar a alrededor del 9 % en 2020.

Luis Alberto Moreno, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha indicado que la prospectiva del organismo en la región se traduce en una contracción económica del 8% al 10% en el presente año, lo que redundará en un mayor deterioro en el crecimiento de los países latinoamericanos, del que ya evidenciaban América Latina, el porcentaje de pobres se incrementará a niveles sin precedente.<sup>2</sup>

Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas, advierte que se

---

\* Investigadora Titular C, definitiva TC, Universidad Nacional Autónoma de México; ORCID 0000-0001-9577-0750

<sup>1</sup> Ver: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

<sup>2</sup> <https://www.forbes.com.mx/mundo-america-latina-con-mas-pobreza-despues-de-coronavirus-bid/>

avecina una recesión global que hará que el PIB de la región decrezca en un 1,8% al 2%, contrastante con el 1.3% de crecimiento que había previsto para este 2020, que el desempleo aumente a 10 puntos porcentuales y millones de personas se sumen a los índices de pobreza. La situación es grave y por demás desoladora, el impacto demoledor lo resienten las familias más pobres para quienes se abre una brecha de desigualdad difícil de remontar.

Para Bárcenas: la economía decrece y la pobreza se incrementa de aquellas personas que viven en pobreza se incrementará de 185,9 millones a 219,1 millones; las cifras de pobreza extrema aumentarán de 67,5 a 90,7 millones.<sup>3</sup> En Banco Mundial indica, porcentualmente, que la tasa de pobreza extrema mundial podría aumentar entre 0,3 y 0,7 puntos porcentuales, hasta llegar a alrededor del 9 % en este año.

La crisis en marcha revertirá casi todos los avances logrados en los últimos cinco años, y qué decir de los objetivos del milenio o de desarrollo sustentable, devienen impensables.

El Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (por su acrónimo CONEVAL) encargado de medir la pobreza en nuestro país, el 5 de mayo publicada los resultados de su estudio de 10 años de pobreza en nuestro país, las cifras de pobreza y, particularmente, alentadoras en materia de pobreza extrema son las siguientes:

El número de personas en situación de pobreza pasó de 49.5 a 52.4 millones de personas entre 2008-2018. • El porcentaje de la población en situación de pobreza pasó de 44.4% a 41.9% entre 2008- 2018, lo que representa una disminución media anual de 0.24 puntos porcentuales. • El número de personas en situación de pobreza extrema pasó de 12.3 a 9.3 millones de personas entre 2008 y 2018. • El porcentaje de la población en situación de pobreza extrema pasó de 11.0% a 7.4% entre 2008 y 2018.<sup>4</sup>

Las cifras que se han publicado hasta este año 2020, responden a las predicciones en torno al incremento de la pobreza y la pobreza extrema, así:

Conforme al CONEVAL:

La pobreza por ingresos se podría incrementar entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales, teniendo un incremento de la población en situación de pobreza extrema por ingresos entre 6.1 y 10.7 millones de personas para 2020, mien-

<sup>3</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52048856>, 29 de marzo de 2020.

<sup>4</sup> [https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/2019/COMUNICA-DO\\_10\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2008\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/ComunicadosPrensa/Documents/2019/COMUNICA-DO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf)

tras que para la pobreza laboral se estima un aumento de 37.3% a 45.8% en el segundo trimestre del 2020.

Continúa el reporte:

el total de personas en situación de pobreza por ingreso, es decir, aquellas a las que no les alcanza para adquirir una canasta alimentaria, bienes y servicios básicos, se incrementa entre 7.2 y 7.9 puntos. Esto equivale a entre 8.9 y 9.8 millones de personas.

## II. LA POBREZA

Desde 2003 en que la UNICEF y las Universidad des de Bristol y la *London School of Economics* realiza el estudio para América Latina y el Caribe en torno a la pobreza infantil, configuró un concepto que, desde los derechos, define la situación y condición sustantiva individual, colectiva, poblacional o regional de "...privación de los derechos a la salud, la educación, la información, una nutrición adecuada, el agua y el saneamiento y la vivienda." En tratándose de los adultos la afectación a derechos como el trabajo y la estabilidad en el empleo y a seguridad social, cuando aquél se tiene, y se exponencializa tratándose de trabajadores informales u oficios no calificados, repercuten, inopinadamente, en los dependientes particularmente en la seguridad en la integridad física y mental, sin excluir, por los altos grados de frustración, la violencia intrafamiliar.

Yo puntualizaría: la pobreza es la carencia total de bienes, condiciones, de afectación emocional y psicológica, que se ve agudizada en relación con el grupo etario (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores), enfermedades o discapacidades (visuales, audiovisuales, táctiles, motrices, auditivas, *inter alia*), la radicación geográfica (urbano-agrícola), la pertenencia étnica, la condición legal (repatriado, migrante, v. gr.), sexo, género o ser parte de la diversidad sexual.

La radicación de esos grupos, además, condiciona las oportunidades, características ecológicas y productivas, accesibilidad a los centros de servicios de educación y de salud y la composición del mercado laboral local, entre otros.

La pobreza es el síndrome de múltiples privaciones que alerta sobre una pérdida en las oportunidades y en las capacidades [... que] perpetuará la repro-

ducción intergeneracional de la pobreza...<sup>5</sup>, después de la pandemia en todo el mundo y, de forma mucho más incidente, en América Latina y el Caribe.

### III. LOS MENSAJES CONTRADICTORIOS

Las cifras son poco alentadoras, la directora de la la OMS<sup>6</sup> anunció el 25 de mayo que se descartaba la posibilidad de una segunda oleada de Covid-19, los hechos echaron por tierra el dicho.

La mayor parte de los gobiernos nacionales anunciaban nuevos brotes con una sintomatología diferenciada de aquellos que se anunciaran a los 4 primeros meses del año.

Más allá de las muertes y los contagios se decidió por la reactivación paulatina de las actividades ante una recesión épica e ingresamos a la “nueva normalidad”, nada más eufemístico, esta la que vivimos en una realidad cuyo futuro es poco alentador como lo hemos asentado supra.

Al mes de septiembre México cuenta las 71 mil muertes y ocupa

### IV. SEIS MESES DE PANDEMIA

La pandemia dejó en claro un hecho incontrovertible: ningún gobierno nacional ni subnacional estaba preparado ni, mucho menos, contaba con reglas del derecho suficientes o previsoras de regulación del evento sanitario mismo ni, mucho menos, del efecto multidimensional, transversal, interdependiente y de amplio espectro que se generaría a partir de su incidencia en la economía mundial.

Lo anterior resulta por demás incompresible de cara a la publicación, en septiembre de 2019, por parte de la Junta de la Vigilancia Mundial de la Preparación (en adelante la Junta), órgano formado en 2018 por la Organización Mundial de la Salud y en Banco Mundial titulado: *Un mundo en peligro. Informe anual para sobre la preparación de las emergencias sanitarias*.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/introduccion/CEPAL%20y%20UNICEF%20\(2010\)%20La%20pobreza%20infantil%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/introduccion/CEPAL%20y%20UNICEF%20(2010)%20La%20pobreza%20infantil%20en%20America%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf)

<sup>6</sup> 25 de mayo de 2020, ver: <https://www.marca.com/claro-mx/trending/coronavirus/2020/05/25/5ecc1dd3268e3e051a8b45eb.html>

<sup>7</sup> [https://apps.who.int/gpmb/assets/annual\\_report/GPMB\\_Annual\\_Report\\_Spanish.pdf](https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Spanish.pdf). La Junta tiene como objetivos: a) evaluar la capacidad del mundo para protegerse de las emer-

Si bien la Junta propuso siete medidas, que involucran a las autoridades sanitarias, como a los órganos económicos mundiales, la alarma de peligro de riesgos sanitarios mundiales, tienen como corolario el reconocimiento que los pobres son los más afectados particularmente en:

Los países que no cuentan con sistemas básicos de atención primaria de salud, servicios sanitarios públicos, infraestructuras sanitarias y mecanismos de control de las infecciones, afrontan las peores consecuencias en términos de muertes, desplazamientos y devastación económica. Los brotes epidemiológicos suponen un trastorno para el conjunto del sistema de salud y reducen el acceso a los servicios sanitarios en relación con todas las enfermedades y afecciones, con el consiguiente aumento de la mortalidad y agravamiento de la recesión económica. Los efectos negativos son especialmente profundos en entornos frágiles y vulnerables, donde la pobreza, la mala gobernanza, los sistemas de salud deficientes, la falta de confianza en los servicios de salud, determinados aspectos culturales y religiosos, y, en ocasiones, los conflictos armados en curso complican enormemente la preparación y la respuesta ante los brotes epidémicos.<sup>8</sup>

Es de recordar que las alertas en torno a la afectación de los derechos a causa de la pandemia y por el actuar de los gobiernos provinieron, primero, de diversos organismos internacionales se emitieron sendas resoluciones que clarificaban a los gobiernos nacionales de las consecuencias de las medidas adoptadas y, sobre todo, de incurrir en actos de exceso o desviación de poder; los focos rojos se activaron ante las evidentes manifestaciones expresas, y otras aparentemente subrepticias propias de las autocracias, los gobiernos populistas exentos de ideologías pero prestos en los “liderazgos” continúan optimizando la coyuntura, como anillo al dedo.

El FMI, el BM y los países de los G-77, G-20 y G-7 continúan poniendo las alarmas respecto de la rescisión, más cruenta que la de 1932 o la de 2009, planteado la necesidad de diseñar políticas solidarias con los países deudores, particularmente los emergentes; al mismo tiempo, el diseño por parte de los gobiernos de políticas fiscales y monetarias capaces de apoyar la provisión directa de recursos en rescate de los trabajadores y los hogares, la provisión de seguros de salud y de desempleo, el aumento de la protección social y el apoyo a las empresas para evitar las quiebras y las pérdidas masivas de puestos de trabajo.

---

gencias sanitarias; b) determinar deficiencias críticas en la preparación desde múltiples perspectivas; y c) promover las actividades de preparación con los dirigentes e instancias decisorias nacionales e internacionales.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 13.

En enero de este año 2020, el FMI preveía que el crecimiento del ingreso mundial fuese del 3%; según los pronósticos actuales, este se reducirá en un 3%, una caída peor a la registrada durante la gran recesión de 2008–09. Estas cifras nefastas ocultan una posibilidad todavía peor: si nos dejamos guiar por las pandemias anteriores, el precio que pagarán los segmentos más pobres y vulnerables de la sociedad será mucho mayor.

## V. EL DERECHO Y LOS DERECHOS EN EL ITER POST-COVID-19: UN PRIMER ACERCAMIENTO

La consecuencia más inmediata, como se ha indicado es la afectación contundente a los pobres y pobres extremos, en muertes, afecciones como en desplazamiento total en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos aparejada con:

*Primero.* Las disciplinas jurídicas y el derecho objetivo en sí exigen su re-dimensión, han mostrado su insuficiencia y obsolescencia, por lo que han de sufrir ajustes, y la generación de nuevas reglas y principios.

Por lo que hace al derecho objetivo que, despendiendo de la rama del derecho de que se trate, desde ahora serán sometidas a una revisión puntual, desde el derecho constitucional, pasando por el económico, del trabajo, empresarial, hasta llegar a los que regulan las relaciones de índole civil, mercantil y familiar.

*Segundo.* La afectación a los derechos humanos, en su ejercicio y tutela, considero, su lesión es multidimensional, transversal e interdependiente, línea arriba he asentado que el vector pandemia alcanzó a otro determinante, la economía, que impone una realidad distópica (agravada por completo), a partir de la desescalada, el desconfinamiento o la reactivación de las actividades de toda índole que, reitero, inconmensurable en sus incidencias aún desconocidas.

Igualdad, la gran crisis post-pandemia abre la brecha de la desigualdad.

Los DESCAs, en general, están severamente afectados y su regresión es inevitable, si no hay disponibilidad de dinero público no hay salud, educación, seguridad social, pero cuidado las medidas emitidas en el contexto de la emergencia para afectar la propiedad o los impuestos sobre impuestos, o como se les quieran llamar, inopinadamente es arbitrariedad y confiscación.

Y qué decir de los derechos a la vida y a la salud comparten una doble naturaleza en tanto subjetivos y colectivos, en relación a éste carácter diré que el riesgo se mantiene de cara a la ausencia de recursos sanitarios suficientes, vacunas y, en el caso de México, de pruebas que permitan dar cer-

teza de personas inmunes o contagiadas que mantienen el riesgo de nuevos brotes; la situación se ve agravada por el cierre de los servicios de inmunización que dejaron de proveer los servicios de seguridad social y el INSABI a partir de marzo, me refiero a la vacunación para prevenir enfermedades como el sarampión y la poliomielitis; desde el 1 de enero de 2019 al 24 de enero de 2020 se notificaron 20,430 casos confirmados y 19 defunciones, en 14 países del continente americano. En nuestro país los casos en de enero a mayo llegan a 200.

Las consecuencias colaterales a la salud, como en otros casos, aún no es medible, las secuelas emocionales, psicológicas, orgánicas se están presentando paulatinamente, una afectación que, además ha puesto en evidencia dos enfermedades endémicas: corrupción y violencia de género.

Derecho del y al Trabajo: conforme al CONEVAL *hasta 10.7 millones de personas* podrían caer en *pobreza laboral* al cierre del segundo trimestre 2020 ante la crisis sanitaria generada por el coronavirus y sus potenciales consecuencias económicas, lo que significa un riesgo para la profundización de la pobreza y la desigualdad que afecta, indiscutiblemente, a los más vulnerables (niñas/niños, personas adultas mayores, actividades de la economía informal, personas con diversos tipos de discapacidades, pueblos originarios y afromexicanos), sobre todo en ausencia de políticas públicas orientadas a esta población, amén de la afectación a las condiciones de vida de los grupos de ingreso medio enfrenten condiciones de pobreza.

Las condiciones de trabajo asumidas en los contratos individuales o colectivos son materia digna de atención. La nueva realidad evidencia nuevas modalidades ya puestas a prueba en el confinamiento: el trabajo desde casa que determina la asunción de un nuevo tipo de remuneración por los gastos que la empresa o institución deja de pagar: de luz, agua, internet, riesgos de trabajo, específicamente los de la salud.

Aunado a lo anterior, la puesta en operación en todas las latitudes de la robótica generará una mayor cantidad de desempleo.

Pero las afectaciones que el desempleo al cual están destinados miles de seres humanos en el mundo se maximiza tratándose de países como el nuestro, en donde la situación de pauperización se verá agravada.

El *derecho de la y a la educación* son derechos que, desde ya, requieren de los ajustes necesarios, las nuevas modalidades de educación en plataforma traen consigo consecuencias inéditas estructurales e institucionales, van desde las afectaciones a los educandos, como al personal docente de todos los niveles. Lo más grave es partir de la presunción que en todos los hogares mexicanos existen televisores, computadoras, tabletas o celulares, se han

adoptados medidas de transmisión en televisión abierta o, en su caso, clases en línea, radio o cuadernillo de trabajo, destinada a los alumnos de educación preescolar, básica, media y media superior; conforme al Boletín 223 de la Secretaría de Educación Pública, el número de estudiantes por cada uno de los niveles: Preescolar cuenta con 4 millones 780 mil 787 niñas y niños; Primaria, 13 millones 972 mil 269; Secundaria, 6 millones 473 mil 608, y Bachillerato, 5 millones 239 mil 675.<sup>9</sup>

La tarea es encomiable pero difícil de llevar a buen puerto.

Por lo que hace a los docentes sucede algo similar, no todos están preparados para la tecnología digital o, en su caso no cuentan con ordenadores ni, mucho menos con créditos para su adquisición o, en su caso, la ausencia de medidas de ajuste en los salarios de cara a los gastos del home office, determinan la imposibilidad de incrementar la “banda ancha”, ni qué se diga de la salud o los accidentes y enfermedades que la permanencia prolongada frente a la computadora acarrearán, trátase del nivel educativo que sea, incluida la educación superior y de posgrado.

Nuevamente la interdependencia: educación-salud-trabajo.

*Derecho a la salud*, las cifras son claras, considerados los estados del país históricamente con mayor pobreza, Oaxaca tiene hoy 7 mil 736 contagios, 721 muertes y sus municipios más infectados son la capital, Oaxaca de Juárez, con mil 964 contagios; Santa Cruz Xoxocotlán, con 546; Santa María Atzompa, con 209 casos. Chiapas registra 5 mil 201 infectados y 742 defunciones, y sus municipios con más casos son Comitán, con 123; Tapachula, 834; San Cristóbal, 294, y Tuxtla, 2 mil 189. Guerrero, con 7 mil 471 infectados y mil 69 muertes, sus municipios de mayor peligro son Acapulco, con 4 mil 310 contagios, pero también en la sierra como Pungarabato, con 185. En Hidalgo, con 4 mil 812 contagios y 797 muertes, su municipio de mayor incidencia epidémica es Pachuca, ya con mil 101 infectados.

*Derecho a la alimentación*. Sumada a los programas sociales puestos en marcha por el actual gobierno, en plena pandemia –DOF de 8 de mayo del presente año—se constitucionaliza el derecho a un “un apoyo económico” destinado a las personas con incapacidad permanente, las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afroamericanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza. Dicha renta vital implica el apoyo para los derechos de subsistencia para estos sectores, por desgracia, sostengo, es una medida populista

---

<sup>9</sup> <https://www.gob.mx/sep/articulos/boletin-no-223-presenta-sep-programacion-y-horarios-del-programa-de-educacion-a-distancia-aprende-en-casa-ii?idiom=es>

ausente de racionalidad y viabilidad ante la recesión económica que aún está por venir.<sup>10</sup>

*Derecho a la vivienda.* Si de pobreza y vivienda hablamos en necesario hacer el recuento de tanto de aquellos que viven en moradas con déficit en sus materiales y servicios, como de las poblaciones desplazadas y migrantes en tránsito que se encuentran en albergues, personas que viven en viviendas colectivas como asilos, orfanatorios, reclusorios, cuarteles, conventos, internados, los jornaleros y la población que vive en la calle, que padecen una adicción o habitan en viviendas móviles.

Por citar una muestra, en el estudio Medición de la Pobreza en la Ciudad de México, elaborado en agosto del 2019, se expone que, a diferencia de la medición del CONEVAL, que considera hacinamiento cuando habitan 2.5 personas por cuarto. EVALÚA explica que dos de cada 10 capitalinos viven en pobreza extrema, tres de cada 10 en pobreza moderada y cinco de cada 10 en pobreza multidimensional; el 49.2% de los habitantes de la Ciudad de México, aproximadamente 4.3 millones, pasan la cuarentena a causa de la COVID-19 en hacinamiento en sus viviendas, con más de dos personas por habitación y en ocasiones en departamentos de menos de 50 metros donde viven hasta 10 personas en las llamadas “familias extendidas”. De acuerdo con el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA), considera hacinamiento cuando habitan más de dos personas por cuarto.

## VI. COROLARIO

Las cifras que he asentado son un prelude de lo que nos espera, la pauperización de la población mundial, en general, y la mexicana, en particular, aún está por medir la eficiencia en la acción de gobierno, focalizando a los grupos más vulnerables.

Como escribiera Brecht en 1930, La excepción y la regla: “*No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque en tiempos de desorden, de confusión organizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar*”.

---

<sup>10</sup> *file:///C:/Users/mplm\_000/Downloads/Desarrollo%20Humano%20y%20COVID19%20en%20Mexico.%20Final.pdf*

## BIBLIOTECAS: INSTITUCIONES PROMOTORAS DE LA IGUALDAD

Federico HERNÁNDEZ PACHECO\*

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Concepto y tipología de bibliotecas*.  
III. *Prácticas de igualdad en México y en América*. IV. *Conclusiones*.

### I. ANTECEDENTES

La biblioteca es una institución milenaria que existe desde que iniciaron las primeras civilizaciones. Tal es el caso de Sumer, Nínive, Babilonia, Uruk y Ebla, antiguas ciudades de la cultura Mesopotámica y posteriormente del Imperio Persa, donde los ingleses mediante sus excavaciones en el siglo XIX, descubrieron millares de tabletas de arcilla del tamaño de la palma de una mano que contenían escrituras cuneiformes. Estas tabletas describían actividades y formas de vida de dichas civilizaciones: desde listados, inventarios, censos o registros contables, hasta grandes obras literarias y legislativas que son legado invaluable de la humanidad como es el poema de Gilgamesh o el Código de Hammurabi. En tal época existía una gran biblioteca: la del emperador asirio Asurbanipal, localizada dentro de su palacio y en la cual logró reunir un gran acervo con materiales grabados con punzones o cuñas, de ahí lo de escritura cuneiforme.<sup>1</sup>

Ya en la civilización helénica, la cultura griega en su apogeo amaba la ciencia, la literatura y el arte, mismos que preservaba, difundía y consultaba a través de rollos de papiro y catálogos llamados *pinakes*, los cuales

---

\* Investigador Titular, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Hernández Pacheco, Federico; López Yepes, José. “Aportaciones a la Historia de la Documentación: evolución y contexto historiográfico”, *Revista Documentación de las ciencias de la información* (edición electrónica), Madrid, Universidad Complutense, 2011, Vol. 34, pp. 203-222, Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/DCIN/article/view/36454>.

constituían una bibliografía organizada y dividida por géneros literarios.<sup>2</sup> Es en esta época en la cual se funda el primer centro de investigación dentro de lo que fue la gran Biblioteca de Alejandría, donde se paseaban genios como Eratóstenes, quien calculó con gran exactitud la circunferencia de la tierra, o Aristarco de Samos, creador de la teoría heliocéntrica, quien sostuvo que la tierra giraba alrededor del sol en una órbita y que la estrellas se encontraban muy lejos de nuestro planeta, así como una gran mujer y una de las primeras científicas, matemáticas y astrónomas en la historia de la humanidad: Hipatia.

Posteriormente, iniciando la edad media, el conocimiento se salvaguardaba en las abadías, principalmente en Britania y Escocia, donde el imperio romano no logró establecerse más allá de la muralla de Adriano. Ya en plena edad media, se fundan diversos monasterios como los de Monte Athos, en Grecia y grandes bibliotecas como la de Montecasino, en Italia. En este periodo se daba a las obras literarias un sentido religioso registrado en materiales de pergamino a base de piel de animal llamados códices. En el siglo XIII, a finales de la edad media, surgen en Europa las primeras universidades y en consecuencia importantes bibliotecas como centros de estudio e investigación.

Pero es a finales del siglo XIV y hasta el siglo XVI cuando el conocimiento se disipa y va dando un sentido democrático a los saberes, sobre todo por el gran invento que se le atribuye a Johannes Gutenberg, la imprenta. A partir de ese momento se modifica la actividad y sentido de la biblioteca hacia una institución humanista y pública. Así “en la capital de la Nueva España se funda la biblioteca más antigua del continente americano, debida al ilustre prelado fray Juan de Zumárraga (1518-1548), la cual contenía unos 400 volúmenes, puesta al servicio del público y posteriormente donada al convento de san Francisco y al colegio de Tlatelolco”.<sup>3</sup>

Para los siglos XVII y XVIII, las ideas de grandes pensadores daban forma a las civilizaciones libres y soberanas y por tanto a grandes bibliotecas que no solo daban acceso al conocimiento, sino que mediante la lectura,

---

<sup>2</sup> Fernández Fernández, Cecilia. “La biblioteca de Alejandría: pasado y futuro” *Revista General de Información y Documentación*, Madrid, Universidad Complutense, 1995, Vol. 5, no. 1, Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9595120157A>.

<sup>3</sup> Galende Díaz, Juan Carlos. “Las bibliotecas de los humanistas y el renacimiento”, *Revista General de Información y Documentación*, Madrid, Universidad Complutense, Vol. 6, no. 2., 1996. p. 122. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9696220091A>.

se propiciaba el intercambio de ideas y de sociabilidad civil, en un sentido de igualdad.

Pero los siglos XIX y XX marcaron un hito en el trabajo bibliotecario y acentuaron la convicción de que esta institución debería estar presente en todas las aristas de las sociedades, apoyando a los más desfavorecidos; un ejemplo claro lo tenemos en José Vasconcelos, quien promovió la profesión de bibliotecario mediante estudios oficiales o reglamentarios, además de la creación de bibliotecas públicas por todo el territorio nacional mexicano, junto con amplias y eficientes campañas de lectura.

Efectivamente, la biblioteca se había convertido en diversas regiones del mundo en una institución no solo educativa, sino de integración y ayuda a todas las clases sociales, con la promoción de la lectura en un inicio como uno de sus principales ejes, pero siempre en un proceso de transformación mediante acciones de impacto e igualdad social.

## II. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE BIBLIOTECAS

Tenemos presente que la igualdad se define como el ejercicio pleno de los derechos mediante un marco de políticas públicas y de instituciones que las ejecuten y que sirvan de base para otorgar más oportunidades para quienes menos tienen.<sup>4</sup>

En este sentido, la biblioteca ha sido en diversos escenarios de la historia de las civilizaciones, una institución que preserva la cultura y el conocimiento, un área que estimula la investigación, la reflexión y el análisis crítico, un área de formación continua en el uso de materiales y de información de calidad que propician la lectura y la escritura, un espacio de construcción del pensamiento y de la ciudadanía en todas sus aristas (cooperativa, educativa e inclusiva).

La biblioteca, del griego *bibliothēke* (lugar donde se guardan los libros) toma diversas formas por su marco operativo y conceptual: como centro de documentación, centro de información, unidad de servicios de información, departamento de gestión del conocimiento o de datos, entre otros. Al respecto, existen cinco tipos de bibliotecas que ofrecen servicios y colecciones de acuerdo a la comunidad donde se encuentra establecida y a los objetivos de la institución a la cual pertenece:

---

<sup>4</sup> Bárcena, Alicia (coord.), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2010, p. 11.

**Biblioteca Nacional:** tiene como objetivo principal elaborar la bibliografía nacional, custodiar y preservar todo el patrimonio bibliográfico y documental que se produce en determinado país y aquello que se escribe sobre este país en el extranjero. No obstante, algo que caracteriza a dicha institución es fijar los lineamientos para que se cumpla el depósito legal de la producción editorial con fines de preservación, pero sobre todo de divulgación. Las bibliotecas nacionales brindan acceso a sus instalaciones en condiciones de igualdad al ser instituciones del Estado y por lo tanto públicas en diversos de sus servicios.

**Bibliotecas Escolares:** ofrecen servicios a los alumnos, profesores y personal de instituciones de educación básica, media y media superior. Deben ser promotoras del acceso a la información y material bibliográfico de calidad para fortalecer los programas educativos, especialmente para alfabetizar a su comunidad en el uso de recursos que desarrollen cualitativamente los procesos de enseñanza-aprendizaje.

**Bibliotecas Universitarias:** son aquellas bibliotecas de instituciones de educación superior tanto públicas como privadas que apoyan los programas y planes de estudio y brindan servicios tradicionales o digitales para coadyuvar en la docencia y la investigación en un ambiente complementario a las aulas. Habitualmente cuentan con grandes espacios e instalaciones para recibir a grandes volúmenes de usuarios. Asimismo, designan presupuestos y recursos para el diseño de plataformas digitales por suscripción y en acceso abierto.

**Bibliotecas Especializadas:** ofrecen servicios a instituciones gubernamentales, empresas, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, minorías y grupos vulnerables, con el fin de otorgar información para el desarrollo social, así como para la generación de productos, incentivando la investigación y la innovación. Este tipo de bibliotecas colaboran en la toma de decisiones operativas y directivas.

**Bibliotecas Públicas:** son aquellas instituciones de carácter social y cultural, financiadas y reglamentadas por el Estado, cuya finalidad es posibilitar el libre acceso a la información registrada en soportes documentales que responden a criterios de selección y adquisición para la satisfacción de necesidades en el plano educativo, informativo, cultural y de uso del tiempo libre; en tal virtud, buscan contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas que hacen parte de una comunidad para

la construcción y articulación de relaciones democráticas, por medio de servicios y programas gratuitos y coordinados por un bibliotecario.<sup>5</sup>

En sí, todas las bibliotecas se fundamentan en la igualdad de acceso a todas las personas sin tener en cuenta su edad, sexo, religión, nacionalidad o clases sociales. Además, ofrecen servicios y colecciones específicos a los usuarios que, por alguna razón, no pueden utilizar los servicios y colecciones tradicionales o habituales, como es el caso de los miembros de minorías lingüísticas o étnicas, las personas con discapacidades, o las hospitalizadas o encarceladas, entre otras.<sup>6</sup> En definitiva, esto es la base de igualdad en estricto sentido empírico, que la biblioteca mantiene actualmente en sus prácticas cotidianas.

### III. PRÁCTICAS DE IGUALDAD EN MÉXICO Y EN AMÉRICA

Traducir la teoría o el discurso a la práctica no es sencillo, y más cuando se trata del establecimiento de espacios dignos donde se propicien esquemas de igualdad y donde además se visibilice no solo como factor utópico, sino como una actividad cotidiana, de la vida real. En la práctica, podríamos decir que son muy pocos los lugares donde se brindan áreas de oportunidad, acceso a recursos educativos y culturales, donde puedan convivir todos los géneros y clases sociales en plena libertad y bajo una cultura de paz: ese lugar lo hace posible la biblioteca.

En México contamos con una Red Nacional integrada por más de 7,400 Bibliotecas Públicas de diversas dimensiones distribuidas por todo el país, y más de 7,000 bibliotecas de todo tipo. Entre estas bibliotecas se encuentran las estatales, de grandes dimensiones ubicadas en las capitales de las entidades federativas de nuestro país. Las regionales, dentro de las principales ciudades, y las municipales o de alcaldías, que cumplen en muchos casos como únicos espacios educativos dentro de una población. Las condiciones de igualdad tratándose de las bibliotecas públicas se cumplen en diversos rubros, acortando la brecha digital, otorgando servicios de alfabetización a todos los niveles y ofreciendo servicios informativos y culturales sin distinción

---

<sup>5</sup> Jaramillo, Orlanda *et al.*, *La Biblioteca Pública: su gestión en el contexto de la sociedad de la información*, Buenos Aires, Alfagrama, 2008, p. 155.

<sup>6</sup> Romero, Santi, *La Arquitectura de la Biblioteca: Recomendaciones para un Proyecto Integral*, 2a.ed., trad. de Ricard Bonmatí Guidonet, Barcelona, Colegio de Arquitectos de Cataluña, Diputación de Barcelona, 2003, p. 13. Disponible en: [https://www.bibliotecaspublicas.gob.cl/624/articles-10968\\_archivo\\_01.pdf](https://www.bibliotecaspublicas.gob.cl/624/articles-10968_archivo_01.pdf).

social. Un caso emblemático son aquellas pequeñas bibliotecas en poblaciones rurales que proporcionan tecnologías de la información con equipos de cómputo derivados de donativos, con conexiones a Internet establecidas “heroicamente” mediante alianzas con gobiernos y empresas a fin de ofrecer contenidos educativos digitales, comunicación con familiares o amigos en otras partes del mundo e impartiendo talleres de cómputo para la vida y el trabajo como se hizo con la Academia Mexicana de las Ciencias y su programa infantil “Micromundo”. El programa, tenía como fin de inculcar habilidades de trabajo en equipo, resolución de problemas y el sentido de comunidad, en consecuencia, se logró legitimar a la biblioteca no solo como un área de lectura, sino como un espacio de innovación, crecimiento personal y profesional en un ámbito de igualdad.

Otra experiencia destacable es el proyecto diseñado para la instalación de una biblioteca especializada en una de las poblaciones más vulnerables del estado de Michoacán: la comunidad Purépecha, cuyo objetivo principal, además de proveerlos de un centro de documentación escrita, visual y sonora exclusivo para la población indígena, es que sea un espacio que motive el respeto a las tradiciones y costumbres parte de su identidad cultural. Dicho proyecto del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de la Información de la UNAM deja ver el gran interés surgido en los últimos años por dar prioridad a los temas de igualdad.<sup>7</sup>

Y, definitivamente, nuestra Biblioteca Vasconcelos ha propiciado espacios de inclusión para todos los estratos sociales al crear áreas para el trabajo y el aprendizaje continuo a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información; actividades culturales gratuitas de grandes dimensiones; cursos, talleres y acciones que motivan la tolerancia y el respeto, así como el aprecio por los valores culturales y artísticos. En esta biblioteca los fines de semana se reúnen niños y niñas, amas de casa, estudiantes, obreros, indigentes, jóvenes de diversas culturas y expresiones, así como personas con discapacidades visuales, auditivas y motrices que ocupan las Salas de Invidentes, Silentes y Discapacitados, adaptadas especialmente a sus necesidades.

Otro ejemplo es el caso de Medellín, Colombia, ciudad que en los años 70 fue abatida por la delincuencia, la violencia y el narcotráfico. Pero que a

---

<sup>7</sup> Hernández Pacheco, Federico, “Los servicios de Información en la comunidad Purépecha”, en *Fortalecimiento, organización y preservación de la información originaria: bases para construir un modelo de biblioteca indígena (edición bilingüe)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas y de Información, 2017, pp. 21-39, (versión en español), pp. 41-60 (traducción). Disponible en: <http://hdl.handle.net/10391/6853>.

partir de un plan diseñado desde el Ejecutivo e implementado con el apoyo de gobiernos, entidades no gubernamentales e incluso del sector privado, las bibliotecas fueron el eje para la transformación de esta ciudad. Así, se promovieron alianzas con instituciones privadas y públicas, con universidades y centros de investigación, cuyo objetivo era formar un plan maestro en el que la biblioteca vino a ser el motor de cambio. Actualmente, las bibliotecas ofrecen servicios de información de alta calidad, talleres de emprendimiento, expresiones culturales y artísticas en plazas y parques públicos, lectura para personas que se encuentran en hospitales y cárceles, y sobre todo, la atención permanente a jóvenes y adultos mayores.

Por otro lado, sabemos que en la actualidad se han eliminado o modificado diversos puestos de trabajo debido a los cambios tecnológicos y la pandemia reciente. Generalmente, se trata de trabajos poco cualificados que requieren mínimas habilidades o competencias y estamos evidenciando que el efecto sobre la distribución de los ingresos es negativo. Este fenómeno aún no es claro en cuanto a los cambios positivos o negativos que vendrán, solo una vez que tengamos un análisis profundo sobre las formas o medios que generan empleo directa e indirectamente.<sup>8</sup>

Al respecto, se tienen casos de países como Estados Unidos, donde a través de las bibliotecas existen programas de búsqueda de empleo, asesoramiento financiero, inclusión social y transformación del entorno, con servicios de información gratuitos todos los días del año, las 24 horas.

Un ejemplo es el de la Biblioteca del Condado de Sonoma en California, cuyo Programa de Inclusión Social apoya al movimiento social *Black Lives Matter*. Esta biblioteca ve, escucha y apoya a través de diversas actividades a los que han sido heridos por el racismo, la intolerancia, los prejuicios y malentendidos.

Estas actividades se llevan a cabo tanto en bibliotecas públicas como especializadas e incluso escolares. Los manifiestos de todas las bibliotecas, incluyendo las universitarias y nacionales para fomentar una cultura de alfabetización informacional en el aprovechamiento de recursos culturales y educativos, se ha convertido en una directriz internacional en condiciones de igualdad.

---

<sup>8</sup> Justino, Patricia y Martorano, Bruno, “Drivers and dynamics of inequalities worldwide (an introduction to Part I)”, en: UNESCO y Institute of Development Studies (comp.), *World social science report, 2016: Challenging inequalities, pathways to a just world*. Francia, UNESCO Publishing, 2016. p. 35, Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245907>.

#### IV. CONCLUSIONES

El impacto de las bibliotecas como instituciones promotoras de la igualdad adquiere sentido cuando nos referimos a la inclusión social, a la diversidad de públicos o usuarios que se pueden atender, a la amplitud de sus servicios, a la formación de lectores críticos y posibles escritores, a la formación de ciudadanos conscientes e informados de sus derechos, y por consecuencia, a la mejora de la calidad de vida de las comunidades.

Aunque, es preciso señalar que aún prevalecen barreras en las bibliotecas, como son la localización precisa de las mismas y su accesibilidad; el conocimiento a detalle del potencial de los servicios y programas que ofrecen; la cobertura y su presencia en los medios de comunicación y principalmente, las percepciones de muchas personas sobre la biblioteca en comparación con Internet o con los dispositivos móviles.

En virtud de lo anterior, las bibliotecas pueden considerarse un puente hacia la igualdad, toda vez que la participación ciudadana y un marco legal eficiente son factores básicos en los resultados que pueden ofrecer las bibliotecas hacia sus usuarios. Estas instituciones milenarias de convivencia y cultura de paz son esenciales para que exista una verdadera democracia, ya que allí encontraremos múltiples valores e intereses, personas de diversas generaciones conviviendo, aportando progresivamente a una verdadera cohesión y pertenencia social. En efecto, se necesitan instituciones donde impere la diversidad de la información y la generación de conocimientos cruciales para el permanente desarrollo humano. Éste es el potencial que sin lugar a dudas, caracteriza a las bibliotecas de la sociedad actual.

## CIRCUNSCRIPCIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO: DERECHO A LA CONSULTA A PUEBLOS, BARRIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

Marisol JIMÉNEZ MARTÍNEZ\*

Beatriz MEJÍA RUIZ\*\*

*SUMARIO: I. Nota introductoria. II. Actuaciones del Instituto Electoral de la Ciudad de México para la modificación del marco geográfico en el contexto de la pandemia por COVID 19, a fin de determinar las circunscripciones para la elección de concejalías en la Ciudad de México. III. Conclusiones.*

### I. NOTA INTRODUCTORIA

El presente trabajo tiene como objeto explicar y demostrar el sentido de las demarcaciones territoriales y sus respectivas circunscripciones derivado de las nuevas figuras de representación popular establecidas en la nueva Constitución de la Ciudad de México, así como el trabajo que realiza el Instituto Electoral de la Ciudad de México, las medidas que estableció en los documentos para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos, barrios y comunidades indígenas de nuestra Ciudad y la razones de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los pros y contra de las determinaciones tanto del Instituto Local y el Tribunal Electoral.

---

\* Funcionaria electoral adscrita a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística del Instituto Electoral de la Ciudad de México. Las opiniones vertidas en esta contribución no reflejan la postura del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

\*\* Secretaria de Estudio y Cuenta, Secretaria Proyectista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Sala Regional Ciudad de México.

## II. ACTUACIONES DEL INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA LA MODIFICACIÓN DEL MARCO GEOGRÁFICO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID 19, A FIN DE DETERMINAR LAS CIRCUNSCRIPCIONES PARA LA ELECCIÓN DE CONCEJALÍAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A partir de la promulgación de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) en el año 2017, se sentaron las bases de la nueva organización política de la capital de país, asimismo, se previeron las nuevas figuras de representación que serían electas por voto popular.

Las Delegaciones Políticas pasaron a ser Alcandías, las cuales estarán encabezadas por una alcaldesa o alcalde y un concejo, quienes que serán electos por votación universal, libre, secreta y directa por un periodo de tres años<sup>1</sup>. Lo anterior, trajo consigo la necesidad de realizar trabajos de distritación electoral para la conformación de las nuevas circunscripciones en las que se elegirían a las personas concejales, 60% de mayoría relativa que forman parte de la misma planilla de la persona titular de la Alcaldía y 40% de representación proporcional<sup>2</sup>.

Para el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018, se determinó que en todas las demarcaciones territoriales (antes delegaciones), se elegirían 10 concejalías<sup>3</sup>, esto ante la premura para la realización de la tarea de distritación.

Sin embargo, la propia CPCM, establece que la división de las demarcaciones territoriales para la elección de las concejalías se hará con base en criterios poblacionales, en la configuración geográfica, identidad social, cultural, étnica y socioeconómica<sup>4</sup>.

Asimismo, establece que para la elección correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en las demarcaciones territoriales se elegirán entre 10 y 15 concejalías dependiendo del número de habitantes en cada demarcación territorial<sup>5</sup>.

Esta distribución tiene sentido si tomamos en cuenta la finalidad de realizar divisiones geográficas con base en el número de habitantes para las elec-

---

<sup>1</sup> Artículo 53, inciso A, numeral 1 de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM).

<sup>2</sup> Artículo 53, inciso A, numeral 4 de la CPCM.

<sup>3</sup> Artículo Vigésimo segundo transitorio primer párrafo de la CPCM.

<sup>4</sup> Artículo Vigésimo segundo transitorio quinto párrafo de la CPCM.

<sup>5</sup> Artículo 43, inciso A, numeral 10 de la CPCM.

ciones de representantes populares, es decir, un mismo número de personas serán representadas por una o un concejal, evitando la desproporción y generando que el voto tenga el mismo valor.

Ante este panorama el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) por mandato constitucional, en noviembre de 2019, comenzó los trabajos para actualizar las circunscripciones en las que se elegirán las concejalías, con la instalación del Comité Técnico Circunscripciones 2020<sup>6</sup>, asimismo, se emitió un Documento Rector<sup>7</sup>, el cual fue modificado en enero de 2020<sup>8</sup>.

El documento prevé los alcances y actividades a realizar a fin de determinar las circunscripciones mediante las cuales se elegirán a las concejalías, entre estas actividades esta la consulta a los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Dicha consulta debería ser llevada a cabo tomando como base el Protocolo<sup>9</sup> aprobado por el Consejo General del IECM, con el objeto de garantizar los derechos constitucionales de los pueblos y comunidades.

Sin embargo, en marzo de 2020 a raíz de la pandemia mundial, las asambleas previstas para llevar a cabo la consulta se cancelaron, dado que las disposiciones en materia de salud no eran compatibles con el modelo de consulta, la cual estaba planeada de manera presencial y con la congregación de un gran número de población, con lo que se pondría en riesgo la salud y la integridad de las personas asistentes y de las funcionarias del IECM.

Con el fin de reanudar los trabajos de determinación de las circunscripciones, considerando el próximo inicio del proceso electoral, en el mes de

---

<sup>6</sup> Comité Técnico Asesor para la determinación de las Circunscripciones en las que se asignarán Concejales por demarcación territorial, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

<sup>7</sup> Aprobado mediante el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba el Documento Rector para la Determinación de las Circunscripciones en las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, identificado con la clave alfanumérica IECM/ACU-CG-093/2019.

<sup>8</sup> Modificación aprobada mediante Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban las modificaciones al Documento Rector para la Determinación de las Circunscripciones en las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, propuestas por el Comité Técnico Asesor, identificado con la clave alfanumérica IECM/ACU-CG-015/2020.

<sup>9</sup> Protocolo de consulta a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México en materia electoral y de participación ciudadana, aprobado por el Consejo General del IECM mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-014/2019.

junio de 2020, el IECM aprobó una Adenda<sup>10</sup> con el objetivo de instrumentar la consulta a través de asambleas comunitarias virtuales o presenciales, atendiendo las medidas implementadas por las autoridades de protección de salud.

Ante el reto que representa la pandemia, la organización de los procesos electorales no son la excepción, en este caso podemos ver de manera clara los obstáculos que se presentan ante la nueva normalidad.

En la adenda, se diseñó el siguiente método para realizar la consulta:

a) Fase de acuerdos previos

Se estableció que las direcciones distritales del IECM realizarían reuniones para comunicar que se llevarían a cabo asambleas comunitarias virtuales, además de determinó entregar el Primer Escenario de Determinación de las Circunscripciones<sup>11</sup> a cada institución representativa de los pueblos, barrios y comunidades que acudieran a la reunión.

b) Asamblea informativa del primer escenario

Posteriormente, las direcciones distritales debían realizar asambleas informativas las cuales podían ser virtuales o presenciales<sup>12</sup> en la que se expondría el Primer Escenario de Determinación de las Circunscripciones, se atenderían dudas y se comunicaría el periodo y los medios para que las comunidades enviaran sus observaciones al respecto, lo que debería suceder en un plazo máximo de diez días.

c) Observaciones

Con las observaciones generadas en las asambleas y las remitidas por los pueblos, barrios y comunidades, así como las remitidas por las y los representantes de los partidos políticos, el IECM generaría un Segundo Escenario de Determinación de las Circunscripciones en que recogería tales comentarios.

---

<sup>10</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueba la Adenda al Documento Rector para la Determinación de las circunscripciones en las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, con motivo de la pandemia COVID-19 y dar continuidad a la integración del Comité Técnico Asesor integrado mediante Acuerdo IECM/ACU-CG-094/2019.

<sup>11</sup> Este primer escenario fue propuesto por el IECM con base en los criterios señalados en la CPCM.

<sup>12</sup> Dependiendo del semáforo epidemiológico y de las disposiciones de las autoridades en materia de salud en la Ciudad de México.

d) Asamblea informativa del segundo escenario

De ser necesario, se realizaría una asamblea con los pueblos, barrios y comunidades para que emitieran su opinión sobre el Segundo Escenario de Determinación de las Circunscripciones, se aclararan sus dudas, se revisarían propuestas alternas y se decidiera sobre su viabilidad.

e) Asamblea Consultiva para el escenario final

Las direcciones distritales deberían realizar la asamblea consultiva, en la que se sometería a consenso el Segundo Escenario de Determinación de las Circunscripciones, se recogerían comentarios para su revisión y se generaría el Escenario Final de Determinación de las Circunscripciones.

f) Escenario final y acuerdo del Consejo General del Instituto Local

Con base en el Escenario Final de Determinación de las Circunscripciones, el Consejo General del IECM aprobaría el acuerdo en que se determinaría las circunscripciones aplicables para el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Cabe señalar, que en la adenda aprobada por el IECM se hace mención que se realizó un estudio jurídico sobre la manera de conciliar el derecho a la consulta con el derecho a la salud.

Finalmente, con base en las actividades previstas y tomando en consideración la situación de la pandemia, el IECM determinó que la totalidad de las asambleas fueran realizadas de manera virtual a través de la plataforma tecnológica “Cisco Webex Meetings” (WEBEX)<sup>13</sup>, en la que participaron personas representantes de pueblos, barrios y comunidades indígenas.

1. *Sentencia de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la cual revoca las asambleas virtuales realizadas en los pueblos, barrios y comunidades indígenas*

Diversas personas acudieron a la Sala Regional al estimar que la consulta en los términos señalados en la Adenda vulneraba su derecho a la debida consulta previsto en el artículo 2 la Constitución General, y ponía en riesgo el derecho a la salud de las personas integrantes de los Pueblos, Barrios y Comunidades.

---

<sup>13</sup> Esta plataforma permite además que se puedan unir y participar en la reunión a través de una llamada telefónica desde un dispositivo móvil o fijo.

Por tanto, la Sala Regional consideró fundados los planteamientos de las y los promoventes al considerar que el procedimiento de la Consulta no cumplía con los parámetros convencionales y constitucionales, pues no observó el criterio que debe prevalecer —adecuada y accesible—.

Lo anterior, al considerar que la Consulta resulta trascendente porque su objetivo es conocer la postura de los Pueblos, Barrios y Comunidades respecto de la nueva Determinación de las Circunscripciones, cuyas implicaciones o resultados pueden afectar su representación política en las concejalías de las alcaldías.

Así, porque los trabajos de redistribución consisten en readecuar y actualizar las unidades geoelectorales ante los efectos generados por la dinámica poblacional y los movimientos migratorios, entre otras cuestiones, con el objeto de que cada voto emitido tenga el mismo valor.

El resultado de dichos trabajos implica modificar la demarcación territorial geográfica, lo que afecta el desarrollo de los procesos electorales, al impactar, por ejemplo, en la cartografía electoral y en la conformación de la lista nominal del electorado.

En el caso, además, consideró que la redistribución se hace con el objetivo de hacer ajustes que impactarán en la manera en que se determinarán las concejalías en el próximo proceso electoral, lo que, a su vez, resulta trascendente para la representación de los Pueblos, Barrios y Comunidades.

Dado el impacto que tiene la Determinación de las Circunscripciones, la Sala Regional consideró importante el desarrollo adecuado de una consulta que permita escuchar la opinión de los Pueblos, Barrios y Comunidades -a los que afectaría tal determinación-, la cual debería realizarse conforme a los parámetros mínimos previstos a nivel constitucional y convencional. Lo fundado o acertado de las personas que acudieron a la Sala Regional, radicó en que el procedimiento de la Consulta deja de observar el criterio de ser adecuada y accesible.

La Sala Regional estimó que el Consejo General del Instituto Local analizó posibles escenarios ante la pandemia y determinó que el único viable era realizar la Consulta en los términos establecidos en la Adenda, sin embargo, tal decisión dejó de observar requisitos mínimos necesarios para que la referida consulta fuera válida; consideró que en efecto tal y como lo estableció la Adenda, que la Constitución Local impone al Instituto Local la obligación de determinar las circunscripciones de las demarcaciones territoriales, lo que tiene por objeto lograr la igualdad del voto en la designación de concejalías.

Así la Sala Regional consideró, que en la Adenda no se advirtió que el Instituto Local hubiera realizado un correcto ejercicio de ponderación de derechos para cumplir sus obligaciones, esto, pues debió realizar un análisis exhaustivo entre el objetivo de la Determinación de las Circunscripciones —conseguir una igualdad del voto—, el derecho a la salud de la población a la que se dirigía la Consulta en el contexto ocasionado por la pandemia COVID-19 y el derecho de los Pueblos, Barrios y Comunidades a ser consultadas.

Posteriormente, la Sala Regional estimó que, para realizar una correcta ponderación entre dichos elementos, el Instituto Local debió verificar las condiciones de vulnerabilidad de la población de los Pueblos, Barrios y Comunidades a quienes pretendía consultar mediante asambleas virtuales.

Además, la Sala Regional observó que el Instituto Local impuso una carga a las personas representantes de los Pueblos, Barrios y Comunidades que acudieran a las asambleas informativas, consistente en que debían informar al resto de sus comunidades lo analizado en esas asambleas. Adicionalmente, impuso una carga a las propias comunidades al señalar que debían realizar asambleas como lo determinarían para discutir la propuesta de la Determinación de las Circunscripciones, también lo es que Instituto Local no retomó los criterios jurisprudenciales y convencionales que estaba obligado a implementar en la consulta a los Pueblos, Barrios y Comunidades, por lo que la Sala Regional revocó la Adenda y todos los actos posteriores derivados de la misma.

Finalmente, estableció que atendiendo al principio de certeza que rige todo proceso electoral, ordenó al Instituto Local que, en relación con las circunscripciones, se utilice la delimitación territorial de la Ciudad de México que fue implementada para la elección de las concejalías en el proceso electoral 2017-2018<sup>14</sup>.

## 2. *¿Cómo asegurar el derecho a la Consulta a Pueblos, Barrios y Comunidades Indígenas en el contexto de la Pandemia por COVID 19?*

Ante la emergencia sanitaria a nivel mundial, la celebración de las elecciones y sus procesos de organización se vieron afectados, los estados se enfrentaron a un dilema, posponer elecciones o realizarlas, pero modificando

---

<sup>14</sup> Actualmente el asunto se encuentra en la Sala Superior.

ciertos aspectos a fin de garantizar el derecho a la salud y la vida de las personas.

El caso que nos ocupa no dista mucho de este planteamiento, como conciliar el derecho a la consulta a pueblos, barrios y comunidades indígenas con las restricciones en materia de salud, a fin de dar una respuesta, se tiene que revisar las opiniones y disposiciones de los organismos internacionales.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), determina que se debe reconocer que no existe el riesgo cero, por lo cual se deben redefinir los procedimientos y protocolos de los procesos, ante el riesgo de propagación del coronavirus<sup>15</sup>.

Las consultas a pueblos, barrios y comunidades indígenas tienden a la concentración masiva de personas, por lo que éstas, deberán ser repensadas por las autoridades, a fin de asegurar los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como el derecho a la salud de las y los actores que intervienen en los procesos, pero siempre tomando en cuenta a las propias comunidades y no como un acto unilateral, puesto que esto vulnera su autonomía.

La OEA también señala que, al implementar las medidas, las comunidades indígenas merecen una especial mirada, que permita garantizar los principios de igualdad y no discriminación, que se tome en cuenta la diversidad étnica, cultural y lingüística, además de incluir enfoques de género e interseccionalidad<sup>16</sup>.

Lo anterior, nos da una pista, las autoridades deberán en todo momento, mantener una estrecha relación y comunicación con las personas representantes de los pueblo y comunidades indígenas, a fin de conocer las situaciones y barreras estructurales que enfrentan para poder proponer una solución en conjunto.

Sin duda, las alternativas tecnológicas no están descartadas, sin embargo, las autoridades deberán en todo momento asegurarse a través de estudios, que las comunidades cuentan con la infraestructura y el acceso a esos medios, además de que las comunidades acepten su utilización, no como imposición, si no por voluntad propia.

Finalmente consideramos que se debe tomar en cuenta la deuda histórica de representación que se tiene con las comunidades indígenas, por lo

---

<sup>15</sup> OEA, Organización de los Estados Americanos, “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”, 2020, p. 10, <http://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 128.

que creemos importante su participación en los ejercicios democráticos, que éstos se adecuen a sus prácticas y que no se les impongan cargas extras.

### III. CONCLUSIONES

Primera. El derecho a la consulta a pueblos, barrios y comunidades indígenas, como muchos otros derechos, se ve sumamente afectado y vulnerado en el contexto actual de la pandemia por COVID 19, corresponde a las autoridades crear nuevas rutas para lograr asegurar ese derecho y cumplirlo con base en los estándares internacionales y constitucionales sin vulnerar el derecho a la salud y la vida de las personas.

Segunda. Con la resolución de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se asegura el derecho a la consulta a pueblos, barrios y comunidades indígenas con base en los estándares internacionales y constitucionales, sin embargo hasta qué punto esta determinación vulnera los derechos de representación de la totalidad de la población en la Ciudad de México, al ordenar utilizar la misma distritación del proceso 2018, que ya no corresponde a los criterios poblacionales, a la configuración geográfica, identidad social, cultural, étnica y socioeconómica de la actualidad, tal como lo establece la Constitución Local.

Tercera. Es necesario que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al pronunciarse sobre este asunto, realice una ponderación del derecho a la representación en condiciones de igualdad (que el voto tenga el mismo valor), del derecho a la consulta de pueblos barrios y comunidades indígenas y del derecho a la salud y la vida.

## MUJERES DURANTE COVID-19: MÁZ DESIGUALDAD EN EFECTOS SOCIOECONÓMICOS

Patricia KURCZYN VILLALOBOS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Igualdad jurídica. Igualdad sustantiva*. III. *Discriminación y desigualdad en trabajo remunerado y no remunerado*. IV. *Pandemia y desigualdad*. V. *Trabajo a distancia, una alternativa*. VI. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Para iniciar este breve ensayo sobre la desigualdad que afecta más a las mujeres en tiempos pandémicos vienen bien algunas reflexiones personales en torno al embrollo que principalmente a través de los dos últimos siglos se han analizado así como de aclarar y a veces intentado regular, no siempre por el mismo camino ni con los mismos sistemas o métodos pero con desencuentros graves, a veces, no pocas, con derramamiento de sangre que si bien tienen victorias que cantar, igual pérdidas enormes y tristes memorias las empañan.

El tránsito por la historia muestra caminos rudos, variables, con misticismo, en ocasiones dramáticas y otras célebres con vencidos y vencedores; en esta pluralidad se engranan temas que no se desarrollan aislados, como es el caso del trabajo que se halla concatenado con formas sociales y repercusiones económicas; ello permite aplicar al tema laboral un término de moda, la transversalidad, porque el trabajo, además de ser básico e indispensable es transversal. Por otra parte, el trabajo es un derecho humano y un hecho social que se conecta con la filosofía, la psicología, la sociología, la medicina, la política, la economía, la ergonomía y otras tantas disciplinas

---

\* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pertenecce al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III. Profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM y Directora de la Revista Latinoamericana de Derecho Social.

algunas de las cuales resultan indispensables como el derecho que debe regularlo con la consideración de esos tantos cruces disciplinarios. Ya dentro del derecho aparecen regulaciones en múltiples áreas como son la constitucional, civil, penal, fiscal, administrativa, siempre con el trabajo como esencia, sobre todo como derecho humano.

El trabajo como actividad personal generadora de utilidad es un tema cuyo contenido se mezcla principalmente con los fenómenos económico y social. Este trabajo humano toma forma en la ley para asumir la guía de las relaciones interpersonales en su perspectiva horizontal y vertical. La dirección en esta reflexión requiere nivelación. Sin dejar de lado el tema económico, puede afirmarse que lo social combina más con la esencia del ser humano y ante tal circunstancia hay que atender la sociología del trabajo. Parece oportuno tomar unas palabras de Francisco Cañadas, en el prólogo que escribió para la obra de Emile Durkheim *El socialismo*<sup>1</sup> en su segunda edición en que al explicar la construcción sociológica que hace el autor, a quien se considera como el padre del método sociológico, expresa: *Las disciplinas sociales no lo son de tal o cual partido, no son una afirmación de actitudes, ni una plataforma, ni una tendencia.* Así, la sociología que Durkheim construyó al generar el método sociológico con aportes de otros grandes maestros como Augusto Comte y Saint-Simon, se comprende como una ciencia que es parte del trabajo humano y que debe valorarse en su totalidad para enfocar las reglas que como dice el mismo autor, [el derecho] nace de los hombres... *se va desarrollando lentamente a través de los siglos, unas veces en los alcázares de los reyes y de los señores feudales, pero también ¡cuántas otras! En las asambleas populares, en las ergástulas, en las barricadas*<sup>2</sup>.

Desde la sociología se conoce el comportamiento de las conductas en sociedad con una gran variedad de enfoques, uno de ellos el trabajo, un hecho social de significado importante por su impacto transversal. En este campo concreto, al tratar de analizar las relaciones laborales resaltan varios índices entre los que destacan: el económico, el sociológico, el ambiental y el jurídico; el formal e informal; los comportamientos según el género; el nivel cultural y otros más, todos interrelacionados entre sí. Estas circunstancias deben conocerse más que con literatura, con números y estadísticas así como sus consecuencias reveladoras de la realidad. Hoy se presenta una realidad, la segunda década del siglo XXI se marca cuando se presenta un he-

---

<sup>1</sup> Cañadas Francisco. *Traducción y prólogo.* Emile Durkheim: *El socialismo, su definición. Sus orígenes. La doctrina Saint-Simon.* 2ª. Ed. Apolo, Barcelona, 1932. P.7

<sup>2</sup> Idem p.8

cho inédito, muy complicado que genera la pandemia del SARS-CoV-2, (Covid-19 en adelante), un fenómeno inesperado, sin precedente alguno que afecta gravemente la salud de los humanos con grandes perjuicios en las economías personales al provocar disminución y pérdida de ingresos como también a nivel público con el surgimiento de gastos extras para buscar y analizar causas de origen, síntomas de la enfermedad, medios y material preventivo y curativo, con el encarecimiento de servicios y productos, gastos médicos multiplicados y miles defunciones inesperadas; junto con todo esto viene la elevación de los precios, abusos y corrupción; situaciones que se agravan con el abandono o descuido o desorganización en el control que las autoridades debieran atender puntualmente, lo que se agrava con la ausencia de políticas paliativas y de apoyo con una enorme falta de comprensión hacia los grupos vulnerables entre los cuales están las mujeres quienes, como se verá, resultan más afectadas.

## II. IGUALDAD JURÍDICA. IGUALDAD SUSTANTIVA.

La igualdad es un valor intangible; su invisibilidad facilita su desconocimiento, pero se trata de una condición que se exterioriza de diversas maneras. No es un valor económico sino algo superior que impacta en la conducta de los seres humanos y en el respeto y cumplimiento de la dignidad; inherente a los mismos, que nace con ellos -o antes- y que se posterga después de la muerte. La dignidad es inseparable de las personas y de su memoria y honor. Los derechos humanos tienen su cuna precisamente en la dignidad de las personas.

La igualdad, por lo tanto, es un valor inherente a cada ser humano y es invariable. Todas las personas son iguales y tienen los mismos derechos por lo que su trato no acepta diferencias. Sin embargo, las personas son iguales pero no idénticas. Hay rasgos físicos y fisiológicos, psicológicos, sentimientos, costumbres con los cuales se nace o se adquieren en el curso de la vida que los caracterizan o distinguen. Las diferencias fisiológicas, psicológicas, los caracteres personales, los gustos, las ideas y los pensamientos, los conocimientos hacen la diversidad humana sin que ello libere los derechos de igualdad y su reconocimiento, tal como lo exige la dignidad.

Dicho lo anterior, se comprende que la igualdad no es absoluta y que para mejor percibirla y cumplirla se ha distinguido entre igualdad real, igualdad legal e igualdad sustantiva para aplicar la justicia, por lo que la desigualdad equivale a injusticia. La igualdad real, como su nombre lo indi-

ca es la que ocurre cotidianamente, la que se percibe y la primera gran diferencia es la biológica entre hombre y mujer, diferencia sexual con la que se nace en tanto que otras diferencias se sujetan a condiciones geográficas, sociales y económicas con la intervención o la influencia de usos, costumbres, religiones y creencias por lo que la igualdad se concibe en forma distinta sin que se considere actuar mal o equivocadamente. Por esas causas se cometen enormes e injustas diferencias basadas principalmente en la diferencia biológica y contra la que se ha luchado durante siglos. La igualdad legal es la que se asienta en las regulaciones jurídicas vigentes, sean instrumentos internacionales o nacionales que coinciden en fundamentos (valores) y criterios. La igualdad legal, por ejemplo, determina que las mujeres y los hombres son iguales ante a la ley, como lo expresa nuestra constitución en su artículo 4°. El principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación (criterio de la SCJN). La igualdad sustantiva, tomando como base la definición que de ella hace la Ley Federal del Trabajo (LFT), es la que busca evitar y erradicar la discriminación contra las mujeres; pero esta disposición queda corta y debemos entenderla de manera ampliada, precisamente para no discriminar y con fundamento en el principio constitucional *pro persona*; por lo tanto debe abarcar cualquier causa para que jamás se menoscabe o se anule el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de hombres y mujeres para que unos y otras tengan acceso a las mismas oportunidades, sin importar diferencias biológicas, sociales, económicas o culturales que suelen ser barreras en contra de la justicia. La equidad rompe el criterio de la igualdad sin cometer injusticia y basta dar unos ejemplos: las normas protectoras durante la gestación de las mujeres, que protegen tanto su salud como la del producto no son aplicables a los varones por razones obvias y no se contemplan como factores de desigualdad o injusticia. El otro tema que sirve para entender esa diferencia es la creación y práctica de las llamadas acciones afirmativas, que conforman políticas para compensar actitudes de desigualdad en contra de las mujeres a quienes tradicionalmente se les han cerrado oportunidades de estudio o de trabajo (así como otras en materia civil, familiar, electoral, etc.). Se trata de una discriminación positiva en aras de justicia.

### III. DISCRIMINACIÓN Y DESIGUALDAD EN TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO

El rompimiento de la igualdad genera discriminación o segregación, dos conceptos distintos según se realice de manera general o bien se accione contra un grupo determinado, como puede ser un sector de la sociedad, personas originarias de un país o una región, por tener un culto religioso, o por pertenecer a un partido político. En ningún caso se considera válida diferencia alguna que atenta en contra de la dignidad de la persona; que menoscaba o aniquila derechos humanos.

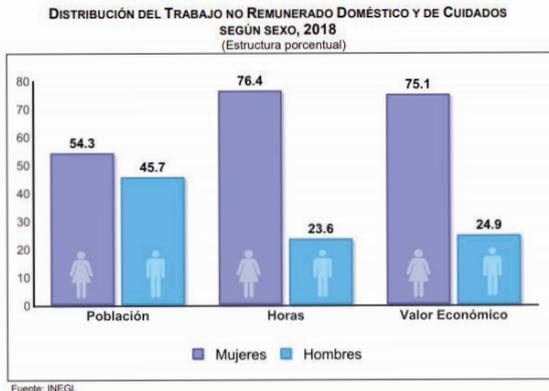
Los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como otros específicos como la Convención para Erradicar toda forma de Violencia en contra de la Mujeres (CEDAW) y los convenios de la OIT, números 100 sobre la Igualdad de Remuneración y el 111 sobre la No Discriminación en el Empleo y la Ocupación representan los esfuerzos de la comunidad universal por la igualdad.

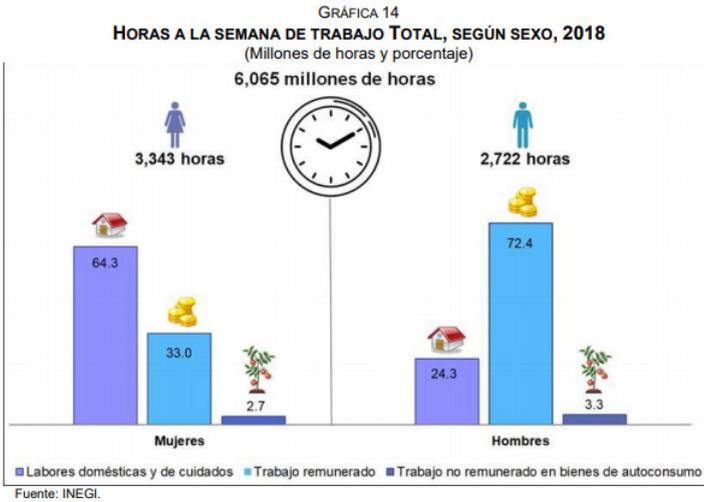
Estos documentos forman parte del derecho positivo mexicano como se indica en la propia Constitución en el primer párrafo del artículo 1º y en el último que prohíbe toda discriminación, especificando las causas: origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Cómo se advierte, la Constitución reconoce la dignidad y en cuanto a las causas de discriminación que enumera que deben entenderse como enunciativas y no limitativas, por lo que podríamos agregar, por lo pronto, sexo -que no es igual a género- la discriminación genética; las opiniones deben incluir las políticas o ideológicas, por salud debe entenderse la física y la mental; tampoco puede haber discriminación por la actividad o profesión, origen escolar, antecedentes penales o expresiones de cualquier índole, siempre y cuando no vayan en contra de la moral o se cometan ilícitos. Cómo en todo derecho, se recuerda que nada es absoluto y todas estas causas pueden tener exclusiones o limitaciones justificadas plena y legalmente. La misma Constitución en el artículo 4º declara la igualdad ante la ley de mujeres y varones, reafirma la libertad de trabajo en el artículo 5º y muy importante es que desde 1917 estableció en el artículo 123-V que para *Para trabajo igual*

*debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.* Aun cuando sabemos que la condición de nacionalidad no era para proteger a los extranjeros que venían al país a trabajar, la mayor parte de las veces con las compañías inversionistas (inglesas, españolas y francesas muchas de ellas) sino para proteger a los mexicanos que eran pagados con fuertes diferencias menores en comparación con los extranjeros, lo que conviene resaltar aquí es que se evitaba la discriminación salarial para las mujeres. El tema de la discriminación de la mujer en el trabajo tiene antecedentes históricos, como ocurría con la explotación del trabajo infantil.

En derecho mexicano existen otras tantas regulaciones que ordenan la igualdad de género, como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y distintas NOM. Muchas otras leyes incluyen disposiciones para proteger la igualdad, la que, como entendemos no solo se circunscribe a la igualdad de sexos, sino a toda de una pléyade de consideraciones o de grupos, como es hoy la comunidad LGBTQ.

La igualdad ante la ley no parece ser el problema principal en México en temas discriminatorios en contra de la mujer, sino el incumplimiento, la burla, la falta de cultura legal y desconocimiento de la importancia de la igualdad y la impunidad. Los avances son loables pero no para presumir o aplaudir pues aun persiste el fenómeno del techo de cristal, la brecha salarial, la falta de oportunidades, los descuidos y abandonos a esquemas de apoyo para las madres trabajadoras; la gravidez sigue siendo un escándalo y motivo de despido y junto con ella, coexisten otras tantas distinciones que rompen el esquema de igualdad laboral. Esta condición se vincula con las responsabilidades familiares que las mujeres llevan sobre sus hombros con más peso que los varones.





#### IV. PANDEMIA Y DESIGUALDAD

Frente a los escenarios referidos solo queda tratar de analizar la pandemia causada por COVID-19, en el área laboral para entender los efectos jurídicos y socio económicos en el entendido de que hay muchos otros, nada menos que el de la violencia familiar, pero ajenos a este ensayo. La calamidad que aqueja al mundo merece plantear hipótesis frente al futuro cercano y a grandes plazos; imaginar y calcular lo que se puede esperar y lo que se pueda someter a control para evitar y remediar en lo posible los tantos efectos negativos que ya están presentes; por ejemplo, plantearse cómo será el trabajo cuando debe evitarse la cercanía entre personas, permanecer en sitios cerrados, aislar a los enfermos, a los más vulnerables, todo como algo de extrema necesidad frente al potente contagio de esta clase de virus.

Al inicio de la pandemia Covid-19 en nuestro país las autoridades sanitarias previnieron y ordenaron el aislamiento de la población vulnerable, las mujeres embarazadas, las personas mayores de 60 años, pacientes de diabetes y de otras enfermedades crónicas como cáncer o causadas por inmunodeficiencias. Las autoridades laborales se negaron a aplicar las medidas que se introdujeron en 2012 en la Ley Federal del Trabajo (LFT) para casos de contingencia después de la epidemia de influenza H1N1. Esas disposiciones establecen la suspensión de actividades laborales hasta por 30 días

mediante el pago de una indemnización equivalente a un salario mínimo diario, lo cual evidentemente refleja una condición insuficiente para la manutención de una familia. Nada dice la ley acerca de la prolongación de la contingencia como se vive ahora. Si en principio se criticó que las autoridades sanitarias se hubieran negado a declarar la contingencia, como lo establece la LFT, hoy a más de 7 meses de pandemia, se entiende que esa medida no hubiera sido útil.

Tras esta larga crisis urge reactivar las actividades económicas y con ellas las laborales. La suspensión laboral y la suspensión de actividades se ordenó de un momento a otro por las autoridades sanitarias lo que se dio en medio de la incertidumbre y poca transparencia. Como en todo caos o confusión, cada sector organizado, o cada empleador, tomó decisiones diversas de acuerdo con lo que consideraron mejor para ellos o para su empresa o bien para su comunidad o lo que les aconsejaban médicos particulares o abogados; así, otorgaron licencias sin goce de sueldo a sus trabajadores, descansos a cuenta de vacaciones, disminución de sueldos y salarios. Ante el alargamiento y agravamiento de la pandemia, muchos empleos se fueron perdiendo en medio de cifras muchas veces sujetas a duda o francamente inadmisibles. Entre los más perjudicados están las pymes, muchas ya cerradas y los trabajadores del sector informal, los del comercio al menudeo (ambulante) en el cual participan muchas mujeres.

#### TABLA RESUMEN.

PRIMER TRIMESTRE DE 2020, INFORMACIÓN DE LA STPS, CON FUENTE EN INEGI, ENCUESTA NACIONAL DE OCUPACIÓN Y EMPLEO

	Mujeres
Total de personas económicamente activas	21,868,095
Actividades agropecuarias	772,385
Industria manufacturera	3,443,203
Industria extractiva y electricidad	71,592
Construcción	163,885
Comercio	5,643,871

(continuación)

Transportes y comunicaciones	358,483
Gobierno y organismos internacionales	1,000,050
Otros servicios	10,321,376
No especificado	93,250

Las consecuencias han sido directas e indirectas en las economías domésticas de numerosas familias mexicanas. Con el paso de las semanas bajo esta situación y sin políticas públicas emergentes de apoyo, las condiciones se han ido agravando y muchos centros de trabajo se vieron obligados a cerrar, algunos de manera temporal, otros en definitiva. La conclusión es que se han perdido fuentes de empleo y no se avizora una reactivación fácil ni en un plazo inmediato.

Las escuelas desde el jardín de niños hasta la educación superior se suspendieron y la adaptación de clases en línea pintaba como una buena solución; sin embargo, también cerraron las guarderías —además de las ya cerradas desde meses atrás por el gobierno— y para esto no había un plan alternativo. En el primer caso la cara bonita de la solución dio vuelta para descubrir la parte negativa: falta de computadoras, tabletas o *Ipads* para los estudiantes o la necesidad de compartir una entre varios miembros de la familia cursando distintos grados, falta de internet o mala señal, sin capacitación adecuada tanto de maestros y maestras como del alumnado para usar este medio que si no novedoso tampoco común; sin espacios adecuados en la mayor parte de los casos para tener una postura adecuada, iluminación, tranquilidad y otros obstáculos que entorpecen la enseñanza en línea dejando a los padres la tarea complementaria de enseñar, estudiar o apoyar a sus hijos en sus clases, tareas que según mis propias encuestas, por lo general asumen las madres. Por supuesto, muchas de ellas tienen otras tantas obligaciones domésticas, familiares como laborales... hoy agregan las de enseñanza. Es claro que estas circunstancias, como siempre, abren amplias brechas en la población de acuerdo con sus niveles económicos y sociales perdiendo más los de menos recursos y con una mala división de las funciones en casa entre mujeres y hombres.

## V. TRABAJO A DISTANCIA, UNA ALTERNATIVA

¿Cómo reactivar el trabajo, de preferencia el empleo formal? Con una débil economía, gran inestabilidad política, gravísima inseguridad y la dramática pandemia sólo se puede vislumbrar un escenario catastrófico como se ya viene ocurriendo prácticamente en todos los rincones del país, unos con más información, otros “con otros datos”, pero con la conclusión de que hay que enfrentar el desastre y eso puede empezar de inmediato con la activación económica y generación de empleos a todo vapor o a la velocidad del internet. La premura es alimentar a las familias y cuidar su salud.

Hoy en día se van recuperando paulatinamente actividades; en algunos centros de trabajo el personal se alterna en horarios o en días, los establecimientos comerciales limitan el número de clientes que atienden, los restaurantes y cafeterías sirven en el exterior y separan mesas, y así habrán de seguir distintas modalidades que particulares y autoridades deben proponer y estas últimas incentivar, autorizar y supervisar. La necesidad, finalmente genera imaginación y resiliencia. Por otra parte existen muchas otras actividades que soportan que el trabajo se haga vía remota, el teletrabajo, o conocido más sofisticadamente como *home office*. Este modelo de relaciones de trabajo practicado desde hace décadas no se había generalizado como ahora y de pronto se encontraron muchas funciones realizables desde casa como una medida de salvación para continuar produciendo con trabajo formal o incluso informal.

La LFT regula, aun cuando deficientemente, el teletrabajo al que casi equipara con el ya conocido trabajo a domicilio, aun cuando no son similares; no obstante su raquíta e incompleta regulación, hoy ha sido un camino muy favorecido al que empleadores y trabajadores y trabajadoras de distintos sectores se han ido adaptando, incluso dentro de la burocracia. No es necesario recordar aquí y ahora cómo la digitalización se ha esparcido hasta para impartir justicia y el más grande ejemplo es el funcionamiento del más alto tribunal celebrando sus sesiones de pleno a distancia. No solo las actividades comerciales y servicios de amplia variedad son realizables digitalmente sino hasta vigilancia e inspección puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos o vía internet. El caso es que éste se extienda por todo el país. Hombres y mujeres pueden trabajar desde casa.

Las faenas domésticas, en cambio, sólo son realizables en casa; hoy existen muchos apoyos electrónicos, automáticos o robotizados que son de gran apoyo. Muchos de ellos se han popularizado y sus precios son más accesibles.

bles (licuadoras u hornos eléctricos o microondas, etc); pero existen otros cuyos precios solo quedan al alcance de los sectores de la población con más recursos lo que ya marca una diferencia entre las mujeres de distintos niveles económicos, que son quienes tradicionalmente han asumido dichas faenas, que son quienes más trabajan en tareas del hogar y atención a la familia; muchas de ellas son también población económicamente activa; contribuyen en la economía y participan en los gastos de la familia sin que a la fecha se hayan logrado distribuir equitativamente las cargas familiares entre hombres y mujeres. Es decir que las mujeres que deben pelear por alcanzar los mismos puestos y remuneraciones que los hombres, que deben demostrar más su capacidad, habilidades y talento en tanto que a los hombres se les reconoce más amplia y fácilmente y que son en proporción menos víctimas de acoso sexual, que no corren el riesgo de perder su empleo por paternidad, que solicitan menos permisos para llevar a los hijos a atención médica o acudir a citas escolares, tienen menos tareas en casa. Todas estas condiciones hoy se han incrementado con la enseñanza en línea y las tareas escolares de los hijos menores que las madres asumen en el mayor número de ocasiones. Las actividades domésticas descritas, y muchas más, como las nuevas aplicadas en el apoyo escolar a los hijos e hijas, son horas trabajadas no remuneradas que ensancha la brecha de la actividad doméstica con los hombres. Esto, es consecuencia de Covid-19

## VI. CONCLUSIONES

El principal factor en la desigualdad de las mujeres es su sexo. La condición biológica y fisiológica con la función de la gestación y lactancia se ha utilizado para impedirle tradicionalmente su plena participación en la vida económica.

La posibilidad de formar parte de la PEA la coloca en desventaja por atender responsabilidades familiares que sin ser exclusivas de las mujeres, quedan a su cargo casi automáticamente.

En el trabajo remunerado tienen menos oportunidades porque los empleadores evitan personal que tendrá licencias por maternidad y tiempo para lactancia y más tarde por atender citas médicas y escolares de hijos e hijas.

Las trabajadoras en activo, con frecuencia se ven obligadas a renunciar por contraer matrimonio o por embarazo. En ocasiones las renunciadas escri-

tas se exigen al inicio de la relación laboral, sin fecha, para utilizarla mañosamente en su contra llegado un embarazo.

Estas reflexiones evidencian el desequilibrio en las condiciones entre mujeres y hombres, tanto en el trabajo remunerado como no remunerado, tema que ya se aborda en leyes con el propósito de nivelar la desigualdad de trabajo de género e imponer sanciones por su incumplimiento.

Para finalizar se presentan estadísticas de la ocupación por sexo en las actividades de trabajo remunerado correspondiente al primer trimestre de este año (2020), que refleja la amplia participación de la mujer en: la industria manufacturera, comercio al por menor, servicios educativos, hospedaje y preparación de alimentos y bebidas además de otros servicios; todas estas, actividades que disminuyeron o se cancelaron notablemente durante la pandemia, según información de abril a septiembre de este mismo año lo que indica que las mujeres han sido más afectadas económicamente, cuando muchas de ellas son jefas de familia o el único sostén de la misma. Su vulnerabilidad se muestra en el primer trimestre de pandemia durante el cual quedaron desempleadas 9.3 millones de ellas según reveló la encuesta sobre el Impacto del COVID-19 en el Mercado Laboral, a cargo del INEGI. De acuerdo con ésta, 15 millones, 674 mil 196 personas mayores de 18 años, no tenían empleo (32.23%), de las cuales más de la mitad fueron mujeres adultas mientras que 6, 281 mil 319 fueron varones (23.5%)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Excélsior, Portada. 27 de julio de 2020

POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (SCIAN),  
SEGÚN SEXO  
ESTIMACIONES PUNTUALES<sup>4</sup>  
TRIMESTRE: ENERO-MARZO 2020

Sector de actividad económica (SCIAN)	Población ocupada	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Nacional	55,352,304	33,484,209	21,868,095
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	6,574,359	5,801,974	772,385
Minería	186,862	159,280	27,582
Generación y distribución de electricidad, suministro de agua y gas	202,512	158,502	44,010
Construcción	4,317,022	4,153,137	163,885
Industrias manufactureras	9,097,576	5,654,373	3,443,203
Comercio al por mayor	1,501,929	1,126,093	375,836
<b>Comercio al por menor</b>	<b>9,281,109</b>	<b>4,013,074</b>	<b>5,268,035</b>
Transportes, correos y almacenamiento	2,473,986	2,243,580	230,406
Información en medios masivos	389,682	261,605	128,077
Servicios financieros y de seguros	611,494	298,844	312,650

<sup>4</sup> Los datos absolutos de las encuestas en hogares se ajustan siempre a proyecciones demográficas, no sólo con la finalidad de tener un referente poblacional en periodos intercensales, sino también para eliminar las fluctuaciones en los datos estimados que son inherentes a los esquemas de muestreo probabilístico propios de estas encuestas, lo que facilita las comparaciones en el tiempo. Las proyecciones se actualizan cada vez que se tienen nuevos datos de población; en este contexto, el Censo de Población y Vivienda de 2010, al proporcionar información sobre la magnitud y la distribución de la población en el país, obliga a llevar a cabo una conciliación demográfica, que permite a su vez, elaborar las proyecciones de población oficiales para el país, con las que es posible expandir los datos que provienen de las encuestas en hogares. Por lo anterior, los datos de la ENOE que ahora se presentan a escala nacional y para cuatro tamaños de localidad, por entidad federativa y por ciudad autorrepresentada, corresponden a una estimación de población realizada por el INEGI, a partir de las proyecciones demográficas del CONAPO actualizadas en abril de 2013.

(continuación)

Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes	349,192	205,835	143,357
Servicios profesionales, científicos y técnicos	1,357,257	805,830	551,427
Corporativos	64,471	39,070	25,401
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos	1,545,421	990,843	554,578
<b>Servicios educativos</b>	<b>2,715,071</b>	<b>998,459</b>	<b>1,716,612</b>
Servicios de salud y de asistencia social	1,710,937	557,007	1,153,930
Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos	476,937	361,797	115,140
<b>Servicios de hospedaje y de preparación de alimentos y bebidas</b>	<b>4,433,200</b>	<b>1,789,607</b>	<b>2,643,593</b>
<b>Otros servicios, excepto actividades gubernamentales</b>	<b>5,256,795</b>	<b>2,152,107</b>	<b>3,104,688</b>
Actividades gubernamentales y de organismos internacionales	2,478,591	1,478,541	1,000,050
No especificado	327,901	234,651	93,250

## LA DESIGUALDAD EDUCATIVA ESTRUCTURAL Y MULTIFACTORIAL. EL HORIZONTE DE LA DIGITALIZACIÓN COMO RESPUESTA ANTE LA COVID-19

Pablo LARRAÑAGA\*

SUMARIO: I. *El contexto educativo de la pandemia COVID-19.* II. *Capacidad infraestructural.* III. *Organizaciones y liderazgos efectivos.* IV. *Resiliencia y valores democráticos.* V. *Un cierre provisional.*

Como un huracán biológico, el vendaval del COVID19 ha desnudado, más allá del pudor de las buenas conciencias y de las buenas intenciones, algunos de los rasgos más dramáticos de la realidad contemporánea. Pero también, como no puede ser de otro modo frente a la sacudida de nuestras pretendidas certezas y nuestra fútil sensación de seguridad y dominio, puede espabilar a “los mejores ángeles de nuestra naturaleza”<sup>1</sup>. La pandemia de COVID19 ha hurgado dolorosamente en nuestras fragilidades como individuos y como comunidades. Sin embargo, la revivida experiencia de la necesidad de colaboración, del valor del bien público y de la solidaridad puede llegar a ser, ojalá, uno de sus efectos más duraderos en una “nueva normalidad” que no está irrevocablemente destinada a ser la siguiente versión de un *statu quo* perverso.

Ubicado en una aproximación a las desigualdades develadas, generadas, acentuadas por la pandemia COVID 19, mi objetivo en este breve texto es muy limitado. A partir del hecho, no solamente fácil de constatar sino también de prever, de que la pandemia ha tenido efectos radicalmente asimétricos en términos de educación, trataré de mostrar la variedad de factores que han dado lugar a este estado de cosas, particularmente en rela-

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Retomando palabras de Abraham Lincoln recientemente popularizadas por Steven Pinker.

ción con el efecto del abrupto desplazamiento de la educación tradicional, presencial, hacia la educación en línea o digital. Lo que pretendo señalar es que la compleja urdimbre de causas y efectos asimétricos del giro hacia la educación digital impuesto por la pandemia depende de la interacción de conjuntos de factores, entre los cuales, desde luego, tienen una incumbencia relevante la infraestructura tecnológica y el desarrollo económico, pero que en absoluto se limita exclusivamente de estas condiciones. Lo que quiero sostener es que, además de la inversión pública y del acceso a mercados tecnológicos bien regulados, que ha dominado las políticas públicas de digitalización de la educación, hay mucho que hacer en el orden público, en la moral y cultura públicas, para generar una educación digital conducente a la igualdad de oportunidades, de capacidades y de dignidades.

## I. EL CONTEXTO EDUCATIVO DE LA PANDEMIA COVID-19

Por su naturaleza, extensión y profundidad, la serie de disrupciones causadas por la pandemia COVID19 pueden ser consideradas, probablemente, como la primera crisis genuinamente global. La fractura en el ámbito de la educación es sólo una dimensión de esta crisis transversal y global, de la cual México y Latino América, como cualquier otro país o región del mundo, no han podido sustraerse. Ahora bien, seguramente, el impacto educativo de la pandemia será mucho más difuso y retardado que los ya percibidos en los ámbitos sanitario y económico, pero, desde luego, cabe esperar que sean profundo y, una vez más, asimétrico en términos regionales y nacionales y, por supuesto, en función de los ingresos, el género, la raza, etc.

Como señalaba antes, mi propósito en esta breve aproximación a la dimensión infraestructural de la desigualdad educativa no es indicar los distintos *loci* de desigualdad, ni tampoco recalcar sus previsibles efectos multiplicadores, por ejemplo, en las futuras oportunidades de empleo y de desarrollo personal de los individuos afectados, ni tampoco en el agregado de estos factores en los índices de productividad o del llamado “capital humano”. Creo que, por una parte, lo primero ha sido y está siendo evaluado por personas e instituciones en mejores condiciones para hacerlo y, por otro, que es demasiado prematuro hacer lo segundo, aunque estuviera en condiciones de hacerlo. Lo que quiero hacer en las próximas páginas es lo siguiente: en primer lugar, quiero llamar la atención sobre el carácter multifactorial de los condicionantes de los impactos de la disrupción en la educación; en segundo lugar, quiero señalar algunos factores infraestructu-

rales que no tienen una naturaleza material o financiera, sino que responden a los perfiles organizacionales de la educación como función social, y, por último, en tercer lugar, quiero esbozar, si bien muy sucintamente, el carácter sistémico de las condiciones para la igualdad educativa, en particular apuntando hacia algunos elementos “sociales” de la depende la innovación digital de la que, en mi opinión, puede llegar a generar una igualdad educativa que, en términos de igualdad de oportunidades, capacidades y dignidades, vaya más allá de la respuesta urgente y necesaria a la COVID19.

## II. CAPACIDAD INFRAESTRUCTURAL

Naturalmente, en las aproximaciones a las condiciones de recepción y a los efectos generados por la pandemia COVID19, el factor de la infraestructura material destaca inequívocamente. Desde luego, el acceso a aulas virtuales y contenidos educativos en línea depende, en primera instancia, de la conectividad y de la disponibilidad de algún dispositivo digital y del acceso a Internet, por no hablar del espacio físico donde la persona pueda interactuar con los medios digitales. Estos factores determinan lo que se ha denominado brecha digital (*digital gap* o *digital divide*) y, por ello, constituyen la más directa escala de comparación entre individuos, grupos, países y regiones. Desde luego, las *ratios* de computadoras personales, teléfonos inteligentes, acceso a Internet con distintos anchos de banda, disponibilidad del software adecuado, etc., constituyen factores infraestructurales que, todas las demás cosas igual, generan distintos grados de desigualdad en la educación digital; desigualdad que, por un lado, pone de manifiesto y incide, de manera cada vez más significativa, en otras manifestaciones de desigualdad: niveles de ingreso, la distinta ubicación geográfica, género, etnia, etc. Es decir, la desigualdad en la ciudadanía digital, por un lado, expone y, por otro, refuerza los distintos condicionamientos de desarrollo personal y colectivo.

Ahora bien, esta base tecnológica comparte relevancia con otros elementos infraestructurales significativos, menos tangibles y más difíciles de cuantificar, como, por ejemplo, los correspondientes al alfabetismo digital y a la disponibilidad de contenidos educativos digitales, en particular cuando se trata de contenidos de calidad. Se trata, en este caso, de componentes infraestructurales que no dependen sólo, ni siquiera necesariamente de manera principal y directa, de la capacidad gasto público y privado en desarrollo y difusión de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's), sino del desarrollo de tecnologías educativas como, por ejem-

plo, programas de estudio diseñados para ser cursados de manera no presencial; la formación de los estudiantes y docentes en el uso de herramientas digitales; la creación y distribución de materiales didácticos digitales; la generación de procesos y herramientas de gestión docente y de evaluación adecuados a dinámicas “*on-line*”, etc.. En distintos ministerios de educación y organismos directivos de escuelas y universidades a lo largo y ancho del planeta, el principal problema planteado por la necesidad de interrumpir las clases presenciales por causa del riesgo sanitario no vino dado exclusivamente ni, en algunos casos, principalmente, por la falta de acceso a las TIC’s, sino por las dificultades de estudiantes, docentes y gestores administrativos para transitar sin sobresaltos, de manera provechosa y creativa, hacia la educación digital. Es decir, se trata de la dificultad para ir más allá de una mera gestión remedial, abordando innovadoramente la transición hacia la exploración de las oportunidades emergentes y buscando el pleno aprovechamiento del componente digital como factor de transformación educativa y cultural.

Como no puede ser de otro modo, las capacidades de las instituciones educativas para gestionar el impacto de la pandemia han sido muy variadas. Éstas han respondido a distintos elementos contextuales, que se despliegan desde el nivel de educación impartido hasta el entorno socioeconómico del alumnado y los docentes, pasando por el perfil del modelo educativo y la carácter público o privado de sus participantes. Los esfuerzos por dar continuidad a la prestación educativa mediante el uso de herramientas digitales han sido, siguen siendo y, previsiblemente, seguirán siendo enormes. Afortunadamente, en mi opinión, de esta experiencia disruptiva se han derivado importantes aprendizajes personales e institucionales sobre la naturaleza de la educación digital y, de manera más particular, se han experimentado prácticas que contribuirán a la difusión de tres cambios de actitud positivos respecto de la innovación digital en la educación: la constatación de que la mediación digital no “deshumaniza” necesariamente la relación educativa; que, planificada y ejecutada en sus propios términos, la educación digital no demerita necesariamente la calidad educativa, y, que es posible cambiar o, quizá mejor dicho, ampliar digitalmente la plataforma de información y comunicación educativa, sin generar una ruptura con métodos de enseñanza de efectividad comprobada.

Ahora bien, creo que un ejercicio imprescindible para liberar el potencial igualador de la educación digital consiste, primero, en evaluar detenidamente las condiciones de receptividad tecnológica con las que se enfrentó esta crisis educativa -insisto, no sólo respecto de las TIC’s sino, fundamen-

talmente, respecto de las tecnologías educativas dominantes- y, segundo, considerar cuidadosamente las medidas que se estén tomando, o deban tomarse, para que los costos extraordinarios impuestos por esta disrupción no se dilapiden como consecuencia de considerar el recurso a la digitalización sólo como una medida de emergencia.

Es cierto que la crisis educativa generada por COVID19 impactó de manera súbita y, para la mayoría, imprevisible, pero también lo es que a lo largo de años y, quizá, décadas, las políticas, los modelos y los sistemas educativos tradicionales han mostrado carencias infraestructurales para desencadenar el potencial igualador de la educación digital. Quizá, ojalá, la superviniente necesidad de acudir a la digitalización como bote salvavidas, pueda llegar a tener el efecto no intencional de impulsar una revisión profunda de las funciones y el sentido de la educación a la luz de valores de igualdad, recogiendo en esta reflexión la consideración rigurosa y, también, creativa, del potencial de la educación digital.

### III. ORGANIZACIONES Y LIDERAZGOS EFECTIVOS

Como es bien sabido, aunque olvidado con pasmosa frecuencia, las situaciones de crisis exacerbaban la necesidad de organización colectiva y de liderazgos efectivos. Y si esto es cierto en términos generales, lo es aún más para aquellos en situaciones de vulnerabilidad. Como no podría ser de otro modo, la pandemia COVID19 ha hecho resonar estrepitosamente esta obviedad, despertando la conciencia colectiva del letargo generado por décadas una retórica que ha insistido en identificar el bien público con la capacidad de consumo y la competitividad. Sin embargo, esta dimensión alentadora de una situación por lo demás negativa, se ha visto empañada, con una frecuencia alarmante, por la constatación de respuestas públicas y liderazgos deficientes, en algunos casos, de manera excusable, pero, en otros, de carácter indubitablemente culpable, si no es que definitivamente criminal.

Con lastimosa cotidianidad, en los últimos meses hemos constatado la incapacidad de organizaciones públicas para reaccionar frente a riesgos cuya gestión habíamos confiado a su cuidado. Por supuesto, se trata de una situación con dimensiones sin precedentes, y ello, naturalmente, explica monumental reto enfrentado y también, en buena medida, la complejidad de las respuestas y las dificultades para integrarlas de manera satisfactoria. Sin embargo, no podemos perder de vista que, más allá de la retórica, es precisamente en este tipo de contextos en los que requieren decisiones co-

lectivas orientadas al interés público y el bien común, y que es precisamente en estas situaciones cuando se contrasta la verdadera naturaleza de los compromisos políticos y la capacidad para realizarlos.

Como señalaba más arriba, en el plano educativo los efectos de las respuestas públicas a la pandemia tardarán varios años, incluso, décadas en decantarse. No es posible dilucidar el impacto educativo de la pandemia con la misma claridad con la que constatamos el número de contagios y de fallecimientos, ni tampoco es posible cuantificarlos de un modo tan directo como evaluamos la pérdida de puntos porcentuales del PIB. Pero debemos estar atentos y, sobre todo, a no dejar que se diluyan las responsabilidades de las respuestas públicas frente a la COVID19. En particular, si nuestra mirada se dirige a las dimensiones de la igualdad educativa, no podemos dejar de tener en cuenta la falta de políticas públicas claras y transparentes y la disolución de liderazgos y responsabilidades en la articulación de las medidas dirigidas a palear los efectos de la interrupción de clases en las escuelas y universidades.

En este plano, creo que es importante no perder el rastro de los procesos de decisión colectiva que, por ejemplo, han generado asimetrías nacionales y regionales en el cierre de escuelas o que, por ejemplo, en general, las decisiones de los padres de familia o de las escuelas y universidades privadas se “adelantaran” a la decisión oficial la implementación de medidas preventivas tan trascendentes como la presencia de los estudiantes en las aulas. Desde luego, cuestiones de autonomía y de magnitud de los cuerpos de estudiantes y docentes, son factores importantes en las explicaciones relevantes y, por supuesto, no pueden ser obviados. Pero también es cierto que, si bien, por ejemplo, una mayor flexibilidad en la gestión de organizaciones más pequeñas y jerárquicas es un elemento simplificador de decisiones de interés público, existen otros factores institucionales relevantes en una explicación integral de las distintas decisiones y de sus asimétricos efectos en la igualdad educativa.

Como es sabido, por lo general, las instituciones educativas públicas enfrentan procesos de decisión que resultan más complejos que aquéllos de las instituciones educativas privadas. Esto se debe, entre otras cosas, por ejemplo, a la incidencia de “restricciones” normativas y organizacionales, como el carácter público de sus recursos financieros y de su régimen de gasto; el grado de libertad y autonomía del profesorado; la red de protección de derechos laborales del personal académico, administrativo y de servicios, etc. Sin entrar a analizar la por demás compleja naturaleza de estos elementos orgánicos de los sistemas educativos, y con independencia

de su justificado nexo con valores fundamentales como la libertad de ideas y de expresión, a la seguridad laboral, etc., lo que parece indubitable es que, en este contexto de la respuesta ante la COVID19, la presencia de estos factores ha generado efectos diferenciadores.

Por un lado, la presencia de estos rasgos organizacionales ha hecho más compleja la decisión colectiva dirigida a reaccionar a una disrupción como la generada por COVID19, por ello, habrá que contrastar sus funciones y peso normativo frente su eventuales impactos en el objetivo de la igualdad educativa. Por otro lado, en tanto que la propia orientación tecnológica que ha prevalecido en la respuesta a esta calamidad tendrá efectos en la valoración de estos rasgos de identidad de los propios sistemas educativos, será necesario pensar en las formas en las que estos rasgos institucionales se adaptarán a las dinámicas detonadas por la COVID19.

Como he señalado ya reiteradamente, tardaremos tiempo en poder ver las consecuencias educativas de las respuestas a la pandemia COVID19, y aún entonces, éstas no se presentarán con nitidez y univocidad. Analizar los impactos de la pandemia en términos de desigualdad educativa a la luz de factores institucionales y organizacionales de naturaleza organizacional y social, no supone negar, desde luego, la relevancia de la brecha digital como condición infraestructural, sino enriquecer la mirada atendiendo a variables que, con independencia de su justificación en otros términos, tienen efectos significativos en la adaptabilidad de los sistemas educativos a las innovaciones conducentes a una mayor igualdad en las condiciones para generar y recibir educación.

A pesar del contexto de imprevisible desarrollo de la “nueva normalidad” post-COVID19, cabe esperar transformaciones profundas, no sólo en el mundo del trabajo, de la salud, del comercio, del ocio, etc., sino también, y fundamentalmente, en el mundo de la educación básica, intermedia y superior. En mi opinión, la pandemia COVID19 ha venido a acelerar y a amplificar lo que podría denominarse un proceso de “resignificación” de la escuela y de la universidad. Como resultado de este proceso, tanto las escuelas como las universidades dejarán de contar con lo que queda del armazón ideológico heredado del “largo siglo XIX”<sup>2</sup>: la dignidad ilustrada, la pulsión nacionalista y la promesa revolucionaria.

Puede decirse que, en este sentido, las instituciones educativas enfrentan un reto existencial que, por supuesto, no se plantea porque la educación

---

<sup>2</sup> Tomo la expresión de Eric Hobsbawm. Para este autor, el “largo” Siglo XIX se extiende de 1789 a 1917 en contraste con el “breve” Siglo XX, que sólo transcurre de 1917 a 1989.

como función social y como aspiraciones individual y colectiva estén llamada a desvanecerse, sino porque los sistemas educativos, en general, y las escuelas y universidades, en particular, enfrentan la exigencia de replantear su pertinencia y su valor como organizaciones que realizan una función social de ciertos forma específica: oficial, centralizada, presencial, etc.

Probablemente la igualdad educativa pueda ser la “carta de triunfo” para justificar los estatus orgánicos, los poderes regulativos y los regímenes de derechos y obligaciones que han caracterizado el servicio educativo en las sociedades contemporáneas. Pero debe quedar claro: las autonomías, las libertades de cátedra e investigación, la acción sindical, los recursos públicos en esquemas de incentivos, etc. no pueden ostentarse como logros históricos irreversibles o privilegios estamentales, sino que deberán justificarse funcionalmente, entre otros factores, a la luz de sus efectos en términos de igualdad educativa, en contextos en los que, para bien y para mal, la educación digital ha planteado un reto a la hegemonía social de escuela y de la universidad como espacios públicos de la educación. Y si, como creo, la igualdad educativa en el futuro dependerá de la capacidad para innovar en el nuevo horizonte educativo abierto por las tecnologías digitales, las instituciones educativas enfrentan ineludiblemente, todas y cada una, la carga de la prueba respecto de su carácter como impulso o freno para el cambio en esa dirección.

#### IV. RESILIENCIA Y VALORES DEMOCRÁTICOS

Una tercera clase de factores infraestructurales, que ha incidido en la desigualdad educativa como efecto de la pandemia COVID19, más difícil aún de cuantificar que la operación de instituciones educativas abiertas a la innovación y, desde luego, que la brecha digital, es la que se refiere a los elementos que determinan el grado de resiliencia del sistema educativo, frente a impactos provenientes de otras dimensiones de la vida comunitaria.

El riesgo sanitario proveniente de la pandemia impuso la interrupción de clases en escuelas y universidades. En principio, como hemos visto, aquellos alumnos y docentes con acceso a TIC's -i.e., con disponibilidad de dispositivos digitales y espacios físicos para relocalizar sus actividades- estaban en mejores condiciones para adaptarse a tal disrupción; aquellos que se encontraron al otro lado de la brecha digital, sufrieron un primer y brutal impacto a su derecho a la educación, a la igualdad educativa. Además, los alumnos y docentes integrados en instituciones y sistemas educativos

en condiciones relativamente más receptivas a la innovación digital, con procesos prefigurados y liderazgos claros en esta materia, pudieron transitar de manera relativamente más expedita y consistente hacia una nueva manera de aproximarse a su “nueva normalidad educativa”, con la relativa ventaja de participar en este proceso disruptivo y verse acompañados en este tránsito, por lo demás desorientador; aquellos que no contaron con esas condiciones institucionales favorables, sufrieron un segundo tipo de merma a su derecho a la educación, a la igualdad educativa. Pero, además, millones de niños y jóvenes enfrentaron los retos educativos impuestos por la COVID19 en el entrono de la precariedad sanitaria, laboral, comunitaria... en un entrono en el que sus familias, sus escuelas y sus universidades no fueron incapaces de soportar y apoyar los esfuerzos individuales y colectivos para incorporarse a una “nueva normalidad educativa”; aquellos alumnos que no contaron con “sistemas” y medidas conducentes a paliar carencias de otro tipo de condiciones materiales, psicológicas, emocionales, etc., sufrieron un tercer impacto en su derecho a la educación, a la igualdad educativa.

Visto así, la posibilidad de la igualdad educativa parece ser más que la verificación de un estado de cosas, en el que se “cuenta” con una serie de pre-condiciones tecnológicas. Se trataría, más bien, del resultado de una relación entre los condicionamientos estructurales, adquiridos o sobrevenidos, y la superación individual y colectiva de límites, de obstáculos y de carencias.

Esta caracterización resulta útil en este contexto porque, en primer lugar, enfatiza la naturaleza sistémica de las condiciones para la igualdad educativa. La igualdad educativa no se puede plantear, ni siquiera imaginar, en condiciones de precariedad alimentaria, sanitaria, de vivienda, etc. Pero, además, en segundo lugar, la igualdad educativa no puede plantearse ni evaluarse en términos abstractos: es siempre contextual. Por ello, cuando un gobierno fracasa en —o renuncia a—, intentar sostener las condiciones de subsistencia de una economía familiar, ese gobierno también fracasa en —o renuncia a—, promover la igualdad educativa. Cuando una universidad fracasa en —o renuncia a— utilizar eficaz y eficientemente sus limitados recursos económicos, humanos y tecnológicos al desarrollo de capacidades para enfrentar los condicionamientos del proceso enseñanza-aprendizaje, fracasa en —o renuncia a— la igualdad educativa. Cuando una escuela fracasa en —o renuncia a— integrar a su comunidad de docentes, alumnos y familias en los procesos de apoyo a la incorporación de nuevas herramien-

tas y métodos para posibilitar, facilitar y robustecer el aprendizaje, fracasa en -o renuncia a- la igualdad educativa.

Un último aspecto sistémico del impacto de la COVID19 en la desigualdad educativa, no quiero dejar de apuntar aquí, se refiere a la asimetría de género. No es sorprendente que el relativamente breve lapso desde la irrupción de la pandemia se hayan reproducido e, incluso, agravado los patrones de desigualdad de género estructurales: incremento de violencia de género, aumento en la discriminación laboral, mayor discriminación en acceso a servicios de salud, menor atención a la protección de derechos sexuales y reproductivos, deterioro en la vulnerabilidad alimentaria, etc. En el ámbito educativo, la crisis sistémica ha tenido también impactos desiguales en virtud del género: las niñas y adolescentes han sido víctimas de una mayor deserción escolar, de un mayor daño a su salud física, mental y reproductiva como efecto del aislamiento, de menores expectativas de retorno a las escuelas, de cargas desiguales en las labores de cuidado, etc. Además, el impacto de las labores de reemplazo en el espacio doméstico de las labores escolares ha recaído desproporcionadamente en las mujeres, con significativos efectos en su salud física y mental, pero también en sus derechos económicos, en particular en la seguridad laboral y el acceso a medios tecnológicos habilitantes. Esta es otra dimensión, que no debemos dejar de atender, de la desigualdad educativa.

## V. UN CIERRE PROVISIONAL

Me parece que esta breve aproximación al carácter estructural y multifactorial de la desigualdad educativa permite apreciar que una valoración del impacto del COVID19 en la desigualdad educativa y, en particular, de las respuestas digitales a la crisis, pasa por reconocer no sólo los efectos de la brecha digital, sino las dimensiones organizacionales, institucionales, sociales y políticas del proceso. De manera más específica, creo que puede decirse que el agravamiento de la desigualdad educativa como efecto del COVID19 puede servir como estándar de valoración del grado de realización de valores democráticos en una sociedad.

Lamentablemente, podemos constatar que el negacionismo y la indiferencia; que el cortoplacismo en cálculo reputacional y electoral; que el faccionalismo y la irresponsabilidad han estado presentes con desoladora frecuencia en la gestión global de la pandemia. Como decía al principio, la COVID19 ha desnudado a la sociedad contemporánea y, sin duda, entre

las evidencias más lamentables podemos constatar el estado de la política democrática y la desalentadora perspectiva de las posibilidades de una cultura democrática.

Es previsible que algunas de las fracturas más duraderas de la pandemia se difundan y se consoliden a través de la huella de esta ominosa circunstancia en la educación de generaciones de niños y jóvenes. Como consecuencia del aislamiento, las escuelas y las universidades han dejado de ser por varios meses aquellos espacios sociales particularmente habilitados para la convivencia y la integración social; para la difusión y vivencia de valores compartidos; para la protección, el cuidado y la exposición ideas y formas de vida alternativas; para el ocio creativo, la camaradería y el flirteo... y, para millones, la ventana de oportunidad hacia la movilidad social.

No creo que nadie, ni siquiera el más fervoroso entusiasta de la ciencia ficción, crea que sea deseable o, siquiera, posible, que, mediante la digitalización, la sociedad de la información y la comunicación pueda llegar a reemplazar las experiencias humanas vinculadas con la convivencia presencial que posibilitan, facilitan y enriquecen las escuelas y las universidades. Afortunadamente, este escenario distópico además de indeseable es absolutamente innecesario. Dentro de algunos meses -no muchos, espero y ansió-volveremos a la aulas y bibliotecas; a los parques, restaurantes y cafeterías; a visitar a familiares y amigos, etc. Volveremos a nuestra rutina de convivencia humana, placentera y no tanto. Volveremos a las aulas, pero lo haremos con una experiencia vivida que, inevitablemente, alterará el devenir de nuestras historias individuales y colectivas, y con ello, nuestras expectativas de los que esperamos encontrar en las aulas presenciales y virtuales.

Al aproximarnos la COVID19 como experiencia colectiva, parece de indiscutible relevancia pensar no sólo cómo nos ha afectado hasta ahora, sino qué enseñanzas vamos a tratar de hacer fructificar, y mediante qué estrategias y acciones pueden ser paliados o, acaso, revertidos, los efectos inequitativos de esta pandemia en todos los órdenes de la vida. En particular, en el ámbito de la educación, raíz y motor de la igualdad, quizá podríamos argüir que la COVID19 nos tomó por sorpresa, que no podíamos haber previsto su dimensión global y su potencial disruptivo, pero es totalmente inaceptable argumentar que no somos plenamente conscientes de la “nueva normalidad educativa” acarreará retos inéditos, aunque nos ofrece, también, herramientas renovadas para enfrentarlos. La decisión es nuestra.

## DERECHOS SOCIALES Y POBREZA: RETOS DE SU TUTELA EN TIEMPOS DEL SARS-COV2

Marisol LUNA\*

SUMARIO: I. *Exordio*. II. *Derechos sociales. Aspectos generales*. III. *Derechos sociales en México*. IV. *Derechos sociales y pobreza en perspectiva pos-Covid-19*. V. *Conclusión*.

### I. EXORDIO

La declaratoria de pandemia realizada por la Organización Mundial de la Salud -OMS- a causa del SARS-CoV2 -COVID19- en marzo de 2020, implicaba que los estados debían definir e implementar un Plan Estratégico de Preparación y Respuesta Integral a dicha enfermedad; asimismo, revisar y reconsiderar toda su estrategia y acción de gobierno. México no era la excepción.

En el contexto referido, y ante la magnitud de los efectos generados por dicha pandemia, entre otros, recesión y contracción económica;<sup>1</sup> déficit comercial;<sup>2</sup> caída en el consumo de petrolíferos;<sup>3</sup> doce millones de perso-

---

\* Profesora en la Universidad Veracruzana. Miembro del SNI-I. Profesora con Perfil Deseable PRODEP-SEP.

<sup>1</sup> Esta última pasó de un 4.6% a un 8.8% según datos del Informe Trimestral Enero – marzo 2020 del Banco de México (BANXICO), México, 2020. <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B4BFBF30C-8CE3-AD49-6ED8-F0BD12ED0324%7D.pdf>

<sup>2</sup> Al mes de abril se registró un déficit comercial de menos 3,087 millones de dólares, lo cual significa un menos 40% en comparación con el superávit de \$1,510 millones de dólares obtenidos en igual mes de 2019, esto, según informe mensual -mayo- del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2020,

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/balcom\\_o/balcom\\_o2020\\_05.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/balcom_o/balcom_o2020_05.pdf)

<sup>3</sup> Lo cual generó sobreoferta de crudo en los mercados internacionales, en consecuencia, el desplome de precios.

nas sin percibir ingresos;<sup>4</sup> un saldo de entre 8.9 y 9.8 millones de personas en situación de pobreza por ingresos;<sup>5</sup> un saldo de entre 6.1 y 10.7 millones de personas en situación de pobreza extrema por ingresos;<sup>6</sup> así como el aumento en la tasa de desempleo de 3.3 a 5.3% y de 37.3 a 45.8% de personas en pobreza laboral;<sup>7</sup> se hace evidente y urgente dicha revisión y reconsideración, toda vez que, como se deduce de los datos referidos, la implementación de una política social eficiente, eficaz y suficiente -en tanto medio de realización de derechos sociales-, resulta estratégica.

En dicho contexto, la presente colaboración tiene como propósito presentar una revisión genérica de los Derechos sociales en nuestro país, principalmente, de cara al contexto económico, social y jurídico que deja a su paso una emergencia sanitaria que rompió cánones universales, evidenció insuficiencias, al tiempo de cuestionar políticas de gobierno en general, y la situación de los Derechos sociales en particular, sobre los cuales, al final del día, nos parece que dos son los elementos que impiden su eficacia, mismos que reseñan al final del texto.

## II. DERECHOS SOCIALES. ASPECTOS GENERALES

Alexy sostiene que, *los derechos a prestaciones, en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente- podría obtenerlo también de particulares.*<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Según la Primera Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2020,

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe\\_ie/ETOE.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/ETOE.pdf)

<sup>5</sup> Informe *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19) en México*, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-, México, 2020,

[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)

<sup>6</sup> *Ídem.*

<sup>7</sup> Esto al segundo trimestre del 2020 según Informe *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19) en México*, elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-, México, 2020,

[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)

<sup>8</sup> Alexy, Robert, “Derechos sociales fundamentales”, en Carbonell Miguel *et al.* (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM, 2000, p. 67.

Bajo esta visión, la doctrina coincide en las siguientes características,<sup>9</sup> son Derechos prestacionales, esto es, requieren de una prestación positiva de *dar* o *hacer* por parte del Estado. Son Derechos del individuo contextualizado, no son otorgados a las personas de manera abstracta, sino que pertenecen a personas determinadas, quienes se encuentran en situaciones específicas. Son Derechos de igualdad fundamentados en necesidades humanas básicas. Existen desigualdades de hecho, en cuanto a necesidades básicas de subsistencia que se pretenden superar para que las personas accedan a iguales oportunidades de desarrollo. Finalmente, también son Derechos de grupos, en virtud de que la persona goza de los beneficios derivados de estos derechos en la medida de su pertenencia al grupo social.

Las señaladas prestaciones, preferentemente, deben ser garantizadas mediante instrumentos jurídicos a efecto de colocar su cumplimiento en la esfera de lo no decidible por la democracia política, en donde ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, pueda dejar de satisfacer dichas prestaciones.<sup>10</sup> Especialmente frente a las posturas más radicales del espectro económico-político, que al final del día coinciden en la pretensión de desaparecer -o ir hacia allá- el estado de bienestar.<sup>11</sup>

### III. DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO

*Una visión genérica.* Los avances alcanzados antes de la emergencia sanitaria por el COVID-19, si bien son estructurales e importantes, no fueron suficientes para construir una configuración social, cuya población gozara de *calidad*

---

<sup>9</sup> Carbonell Miguel, Cruz Parceró Juan A., Vázquez Rodolfo (Comp.), *Derechos Sociales y derechos de las minorías* México, UNAM, 2000; Cossío Díaz José Ramón, *Estado Social y Derechos de Prestación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989; Abramovich, Víctor y Courtis Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002. Melish Tara, *La protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano: Manual para la presentación de casos*, Orville H. Schell, Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School y Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), Quito, 2003. Sepúlveda, Magdalena, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, School of Human Rights Research, vol. 18, Oxford, Intersentia, Antwerpen, 2003.

<sup>10</sup> Ferrajoli, Luigi, *El derecho como sistema de garantías*, Madrid, 2020, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2551827>

<sup>11</sup> Cruz Parceró, Juan Antonio, *Hacia una Teoría Constitucional de los Derechos Humanos*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017, p. 199.

*de vida*<sup>12</sup> alta; o un *desarrollo humano*<sup>13</sup> aceptable; afirmación que se correlaciona con las observaciones realizadas en el *Informe de Evaluación 2018*<sup>14</sup> presentado por el CONEVAL, específicamente en el apartado relativo al diagnóstico de la efectividad de los Derechos sociales, en el cual se afirma que, *consistentemente hay grupos de población cuyo ejercicio de derechos se encuentra comprometido. México está todavía lejos de tener oportunidades y participación en igualdad de circunstancias para todos los grupos sociales.*

En la perspectiva observada recomendaba, instrumentos de apoyo al ingreso en dos vertientes,<sup>15</sup> a) Estrategias que incrementaran la productividad de la población en situación de pobreza, eliminando programas duplicados, poniendo énfasis en la comercialización y en el seguimiento constante a todo lo largo de los proyectos; y, b) Instrumentos que sirvieran como red de protección social ante las fluctuaciones del ingreso de mercado, para evitar cambios súbitos en el consumo de la población más pobre, esto, como parte de un esquema amplio de seguridad social universal (para lo cual habría que explorar la posibilidad de, ampliar programas de empleo temporal; variantes de la renta básica ciudadana; incrementos moderados del salario mínimo; seguro de desempleo, entre otros instrumentos).

En dicho contexto, la emergencia sanitaria por el COVID-19 llegó en mal momento al país. Momento de transición en el que lo existente hasta diciembre de 2018 -fecha de inicio de la actual administración- no termina de desmontarse; pero la visión de gobierno y de administración de la auto-denominada *4ª Transformación*, tampoco se asienta. Condiciones de tránsito en varios temas, la política social,<sup>16</sup> uno de estos.

---

<sup>12</sup> Derivado del Programa *Para una Vida Mejor* de la OCDE, cuyo propósito es propiciar, en los Estados miembros de dicho organismo, mejores políticas para una vida mejor. El Índice respectivo para una *Vida Mejor* de la OCDE es una herramienta en línea que anima a la población a medir el bienestar según aquello que consideren más importante. Este índice interactivo del bienestar se propone hacer participar a los ciudadanos en el debate sobre el progreso de la sociedad. Se invita a los visitantes del sitio a puntuar cada uno de los 11 temas, y a crear su propia perspectiva para medir y comparar el bienestar. La representación gráfica resultante ofrece una visión excepcional de cómo puntúan los países según las prioridades establecidas por los propios ciudadanos. Las aportaciones de los usuarios constituyen una perspectiva nueva desde la cual evaluar las políticas públicas y su implementación.

<sup>13</sup> Indicador relacionado con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la ONU, que mide el nivel de desarrollo de cada país atendiendo a variables como la esperanza de vida, la educación o el ingreso per cápita.

<sup>14</sup> El 2019 aún no se encuentra publicado.

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Existen diversas perspectivas para entender la política social, en el presente, la entendemos desde una perspectiva multidisciplinar; con Adelantado, en la que se destaca: el

Más allá del cambio de nombre a dependencias, programas, acciones, re-sectorizaciones, programas eliminados o fusionados, los nuevos programas implementados, en suma, la reingeniería jurídico-institucional realizada por la actual administración, por una parte, no configuró ni retomó observaciones medulares que sistemáticamente ha realizado el CONEVAL, y que a la sazón, resulta aplicable para lo emprendido en la actual administración en diversos rubros; algunas de dichas recomendaciones, en breve, que la política social debe ser amplia, no únicamente centrada en reducir la pobreza; así como la necesidad de realizar una planeación sectorial cuyo propósito sea el *cumplimiento progresivo* de los derechos sociales, que dicha planeación sea basada en *indicadores adecuadamente definidos*; asimismo, reforzar las estrategias de coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, de tal suerte que el gasto realizado sea efectivo y eficiente; y se elimine la duplicidad de programas o acciones que, principalmente, buscan mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza, los cuales no siempre lo logran.

Bajo dicho entendimiento y advertencia, resulta preocupante que de los diecisiete programas nuevos, quince de ellos sean de los denominados *modalidad U*, o *programas de subsidios*,<sup>17</sup> y solo uno de ellos de la *modalidad E* o de prestación de servicios públicos en el área de salud; en otros términos, la actual administración pretende abatir la pobreza<sup>18</sup> mediante la distribución

---

interés por el bienestar; el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social, necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc.); y, finalmente, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que además del estado y el mercado están involucradas las familias y el llamado tercer sector; atravesados por multitud de actores con intereses y recursos de poder diversos. En: Adelantado, José y Ubasart-González, Gemma ¿Qué es el Estado de bienestar? En Camas Roda, Ferran y Ubasart-González, Gemma (dir.) *Manual del Estado de bienestar y las políticas sociolaborales*, España, Huygens, 2018, p. 34

<sup>17</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2018-2019. Presentación y análisis*, México, 2019, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)

<sup>18</sup> La ONU refiere que pobreza es, la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios. Spicker, Paul *Definiciones De Pobreza: Doce grupos de significados*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9376.dir/06spicker.pdf>

de recursos económicos a la mayor parte de la población vulnerable; no para generar una sociedad igualitaria, sino, afirma, una sociedad, sin pobres. Cuestión que conlleva una merma de las capacidades económicas del Estado, el cual no posee recursos ilimitados; y el riesgo, además, de dejar de lado el mantenimiento y el robustecimiento de un aparato institucional que garantice servicios de calidad y oportunos en salud, educación, vivienda, entre otros. Por otra parte, dicha entrega de recursos económicos a la población en pobreza no incentiva o fortalece las habilidades laborales necesarias; y la *intromisión del Estado para que salgan de su precaria condición produce distorsiones en el mercado, toda vez que se alienta la pereza, la falta de iniciativa y crea una masa de gente dependiente que no quiere trabajar, que, a la postre, terminan afectando el crecimiento de la economía*;<sup>19</sup> fundamentalmente, se ha entrado en la reproducción de *activos acreedores del erario público*, y no ciudadanos demandantes de Derechos.

Si bien es pertinente considerar a la pobreza como una injusticia social, e inadmisibles que en una sociedad justa alguien sufra de la privación de bienes; la intervención del Estado debe ser más efectiva, esto es, construir un abordaje multidimensional que priorice el ser y el hacer, antes que el tener;<sup>20</sup> es decir, el Estado debe garantizar a las personas servicios de salud, educación, vivienda, agua; y no considerarlas, únicamente, como receptoras de dádivas, e incluso, clientelas político-electorales.

Por otra parte, también resulta preocupante que en la evaluación 2019 realizada por el CONEVAL a ochenta y ocho Programas Sociales federales -los diecisiete nuevos incluidos-, solo cuarenta hayan cumplido con los *Indicadores de Resultados, Servicios y Gestión*, los cuales determinan si dichos programas *cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos a los cuales*

---

<sup>19</sup> En tanto el CONEVAL, mide la pobreza a partir de dos referentes: el de bienestar económico y el de los derechos sociales. En el primero, considera fundamental la disponibilidad de recursos económicos; en el segundo, relativo a los derechos sociales se considera que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los seis indicadores señalados en la Ley General de Desarrollo Social, esto es, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

<sup>19</sup> Vázquez, Dalia y Moreno, Daniel “AMLO en el laberinto de la pobreza”. México, Nexos. Economía y Sociedad. 2019, <https://economia.nexos.com.mx/?p=2346>

<sup>20</sup> Giménez Mercado Claudia y Valente Adarme, Xavier *Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen*, Venezuela, Universidad de los Andes, 2016, <https://www.redalyc.org/jatsRepo/555/55548904005/html/index.html>

*están asociados, en un punto determinado en el tiempo,*<sup>21</sup> mediante el *Proceso de Aprobación de Indicadores.*<sup>22</sup>

Así, de tal revisión se puede deducir que dichos Programas han sido implementados en la improvisación, sin la debida planeación, medido el alcance de su instrumentación e impacto, así como los mecanismos de garantías que en su caso correspondan; en términos de Courtis,<sup>23</sup> se elaboran e implementan políticas sociales a partir de nociones poco compatibles con la elaboración de garantías destinadas a definir claramente a sus titulares, el contenido de las prestaciones o servicios que constituyen su contenido, la seguridad de su continuidad o mantenimiento, y los medios para el caso de incumplimiento o cancelación intempestiva o arbitraria.

Respecto al *Derecho a la protección de la salud*, y por cuanto se refiere al diseño jurídico-institucional para hacer efectivo tal Derecho, dicho diseño jurídico-institucional también se encontraba en reconfiguración. Tras casi tres sexenios de funcionamiento del denominado Seguro Popular, dirigido a la población que no era cubierta por alguna institución de seguridad social para atender, fundamentalmente, las enfermedades más comunes en el país; con fuertes, consistentes, y en algunos casos deficiencias y notoria corrupción, fue sustituido por el Instituto de Salud para el Bienestar<sup>24</sup> -INSABI- el cual, entró en vigor el 1 de enero de 2020, no obstante carecer de reglas de operación, convenios con los gobiernos estatales, reglamentación secundaria, plan de implementación, y mecanismos de financiamientos claros, toda vez que se eliminaron las vías de financiamiento que tenía el Seguro Popular. La forma de migrar de un modelo a otro, así como la implemen-

---

<sup>21</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Evaluación de Programas Sociales, México, 2019, <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

<sup>22</sup> El cual consta de tres etapas, a) Valoración Integral de Indicadores de Desempeño; b) Valoración Específica de Indicadores de Resultados; y, c) Aprobación de los Indicadores de Resultados. Véase en: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “Proceso de Aprobación de Indicadores” en: *Evaluación de Programas Sociales*, México, 2019, <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Paginas/monitoreo/metodologia/maprob.aspx>

<sup>23</sup> Courtis, Christian, *Políticas sociales, Programas sociales, Derechos sociales. Ideas para una construcción garantista*, Seminario Internacional Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, México, PNUD, 2007, p. 6.

<sup>24</sup> Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de Salud, cuyo propósito de creación, es impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud, acciones orientadas a lograr una adecuada integración, así como articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.

tación, sugiere que se hizo caso omiso de estudios serios y fundamentados sobre el sistema de salud en el país.<sup>25</sup>

Si bien uno de los principales problemas en el sistema de salud es su desarticulación, *caracterizado por un conjunto de distintos subsistemas, cada uno de los cuales ofrece diferentes coberturas con costos distintos a grupos distintos a precios y con resultados diversos*,<sup>26</sup> derivado, en parte, de las inequidades entre las entidades federativas dada la distribución de competencias en la cual, para el caso del Seguro Popular, el gobierno federal se ocupaba del diseño, el financiamiento y la supervisión; y los gobiernos estatales de proveer servicios médicos;<sup>27</sup> en la implementación del INSABI, probablemente para solucionar tal problemática, aunque no hay evidencia de ello, se re-centralizó la prestación de los servicios y el presupuesto, todo, a cargo de la federación. El avance alcanzado en hacer responsables a estados, y en menor medida a municipios, de entregar los servicios de salud, viene en retroceso.

Otra de las cuestiones preocupantes en el diseño del INSABI, es que financieramente se hace insostenible que brinde atención gratuita para todas las enfermedades, así como medicamentos y demás insumos asociados a todas las personas sin seguridad social -incluidos extranjeros-; la utilización de los 40,000 MDP del Fondo de Gastos Catastróficos del Seguro Popular, una fuente de financiamiento no renovable; y la derogación de las vías de financiamiento que tenía el Seguro Popular enciende el color ámbar.

#### IV. DERECHOS SOCIALES Y POBREZA EN PERSPECTIVA POS-COVID-19

El Informe *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-COV2 (COVID-19) en México*<sup>28</sup> tras un detallado análisis del contexto social, el reza-

---

<sup>25</sup> Entre otros, OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud. México*, 2016, <https://www.oecd.org/els/estudios-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-salud-mexico-2016-9789264265523-es.htm>

Flamand, Laura y Moreno Jaimes, Carlos, *Seguro Popular y Federalismo en México*, México, CIDE, 2014, [https://www.researchgate.net/publication/305959397\\_Seguro\\_popular\\_y\\_federalismo\\_en\\_Mexico\\_Un\\_analisis\\_de\\_politica\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/305959397_Seguro_popular_y_federalismo_en_Mexico_Un_analisis_de_politica_publica)

González Block, Miguel Ángel *et al.*, *La separación de las funciones financiera y de prestación de servicios de salud en el Seguro Popular. Formulación, alcances y retos de la reforma del 4 de junio de 2014*, México, Secretaría de Salud – Comisión Nacional de Protección Social en Salud, 2018.

<sup>26</sup> OCDE, *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud. México*, 2016, <https://www.oecd.org/els/estudios-de-la-ocde-sobre-los-sistemas-de-salud-mexico-2016-9789264265523-es.htm>

<sup>27</sup> Flamand, Laura, *Ob. Cit.*, pp. 9-10

<sup>28</sup> Véase cita 5

go existente y lo que se acumule, afirma que esta crisis amenaza los avances en materia de desarrollo social generados en la última década; y, que los grupos vulnerables serán afectados en mayor proporción.

Respecto al *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*,<sup>29</sup> emitido por el Titular del Ejecutivo Federal, en el cual se detallan las medidas emergentes de respuestas, consistentes en la inclusión de diecinueve programas y acciones de desarrollo social en el conjunto de treinta y ocho Programas prioritarios para atender la crisis, el Informe referido, entre otras cuestiones señala que, [...] *ninguno de los programas se dirige explícitamente a la población en situación de pobreza; que ninguna acción está dirigida a la población que perdió su empleo a raíz de la emergencia sanitaria; y que algunas de las medidas podrían ser insuficientes para llegar a toda la población que se verá afectada.*<sup>30</sup>

Asimismo, sugiere la necesidad de diseñar una estrategia integral sobre tres ejes, primera, afrontar la crisis sanitaria con la menor cantidad de fallecimientos; diseñar acciones que protejan a los grupos más vulnerables en el bienestar económico; y, por último, planear una ruta de acción en el mediano y largo plazo que garanticen el ejercicio de los derechos sociales a toda la población.<sup>31</sup> De igual forma, propone la implementación de nuevas estrategias para proteger a la población más vulnerable, mediante una pensión universal mínima de retiro e invalidez financiada con impuestos generales; y, la adopción de medidas de largo plazo que garanticen la seguridad ante riesgos, como el seguro de desempleo contributivo que no afecte las pensiones de retiro, con base en dos posibles modelos: el sistema de reparto y el sistema de cuentas individuales; la renta básica ciudadana consistente en transferencia monetaria a la población como estrategia de inclusión; o, un piso mínimo solidario, consistente también en transferencias monetarias a la población como estrategia de no exclusión de la población pobre o de grupos vulnerables.<sup>32</sup>

En suma, los programas y acciones a seguir en la política social -en tanto medio de satisfacción de Derechos sociales- con base en el último informe referido, serán insuficientes para alcanzar, al menos, los mismos parámetros de relativa eficacia de Derechos sociales existentes antes de la emergencia sanitaria; toda vez que no se observa voluntad política por parte de la Admi-

---

<sup>29</sup> Publicado el 23 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación

<sup>30</sup> Véase cita 5

<sup>31</sup> Ídem

<sup>32</sup> Ídem

nistración Pública Federal de atender las recomendaciones del CONEVAL; o, reorientar su actuación.

## V. CONCLUSIÓN

Es viable preguntarnos, ¿existen otros medios para reconducir la política social del país, al tiempo de buscar la eficacia de los Derechos sociales?, en nuestra opinión, al contar con presupuestos tales como un potente bloque de constitucionalidad/convencionalidad que tutela Derechos humanos en general, y Derechos sociales en particular; así como mecanismos jurisdiccionales de protección, defensa y reparación de Derechos humanos -especialmente el juicio de amparo-, no debería existir impedimento alguno para obtener resoluciones en las cuales los jueces condenen a las instituciones al otorgamiento de medicamentos, tratamientos, educación, introducción del servicio de agua potable, garantizar el abasto de alimentos, espacios educativos adecuados, entre otras prestaciones.

No obstante, también nos parece que aún existen dos barreras por romper, una, cambiar el entendimiento jurídico social respecto a lo que los jueces en general, y los constitucionales en particular, pueden o no hacer en materia de Derechos sociales, esto, debido a la idea aún generalizada, *impuesta y asumida por los propios jueces, en el sentido que ellos no pueden cumplimentar directamente los Derechos sociales mediante el otorgamiento de prestaciones materiales a los particulares, con la consiguiente imposición a las ejecuciones, también materiales, a los respectivos órganos estatales*,<sup>33</sup> probablemente para evadir la discusión del argumento *contra-mayoritario*; o, el temor a inferir o generar un *desborde presupuestario*.

Y dos, la necesidad de operadores jurídicos que, convencidos de la necesaria justicia social, y de los alcances del *litigio de interés público*, o también denominado *de alto impacto en Derechos humanos*,<sup>34</sup> incoen procedimientos cuyos actos reclamados, principalmente, sea el cumplimiento de las diversas prestaciones a cargo del Estado.

De no buscar la eficacia de los Derechos de nuestro interés vía jurisdiccional, nos parece que es una forma de regresar al pasado, una lectura de los

---

<sup>33</sup> En: Cossío Díaz, José Ramón, Las causas (profundas) de la ineficacia de los DESC en Gordillo, Luis I., Marisol Luna Leal (Dirs), *Hacia la eficacia de los Derechos Sociales*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p.25.

<sup>34</sup> A los cuales la doctrina los ubica *en un contexto en el que se reconoce el poder transformador del Derecho y la potencialidad que desde el Poder Judicial existe para que, mediante una sentencia o resolución, se cambie la realidad*.

Derechos sociales como Derechos programáticos; y de paso, la aceptación de una constitución solo en sentido aspiracional e ideológico.

En tal tarea tanto la sociedad civil organizada, así como las Instituciones de Educación Superior, vía sus Programas de Estudios de Maestría, principalmente las de carácter profesionalizante, tienen un papel preponderante que jugar.

## CAMBIOS SOCIALES EN MÉXICO COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA COVID-19. EL CASO DE LA DESIGUALDAD EN CONCIENCIA Y RESPONSABILIDAD

Guillermo José MAÑÓN GARIBAY\*

Una aproximación a la pandemia causada por el Sars-Cov-2, dentro de las humanidades y ciencias sociales, consiste en analizar la forma cómo se ha construido el discurso sobre la misma como un fenómeno natural y un desastre social. Como desastre social, la construcción del discurso ha sucedido en tres niveles entrecruzados, que son: el colapso de los sistemas de salud pública, la caída económica y la pérdida de vidas humanas. Es necesario enfatizar esto, porque existe un error común en confundir el virus con su riesgo para el hombre (i. e., confundir el fenómeno natural con el desastre social), ya que muchas veces se consideran a ambos como fenómenos naturales ante los cuales se está indefenso. Sin embargo, el riesgo se establece y mide desde el impacto en la sociedad, mientras que el virus se estudia desde la perspectiva genético-biológica. Y como fenómeno que impacta a la sociedad, puede ser controlado y mitigado por el hombre.

Sin la reflexión de las humanidades y ciencias sociales (responsables “naturales” del estudio del riesgo y desastre pandémico) se ignoraría las políticas públicas para la gestión de riesgos, la fortaleza/debilidad económica para hacerles frente y la concepción cultural de la enfermedad, la vejez y la muerte. Un estudio integral revelará un panorama multifacético sobre el virus SARS-coV-2, cuyas conclusiones al día de hoy serán provisionales, ya que la pandemia continúa expandiéndose y no se alcanzan a ver la eficacia de las políticas públicas para su mitigación. Por si fuera poco, los informes disponibles sobre la pandemia (y el virus SARS-coV-2), sobre su causa,

---

\* Investigador Ord. de Carrera, Titular A, T. C. Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.

riesgo, impacto, etc., son a la fecha predominantemente alarmistas, antes que sistemáticos y científicos.

Por un lado, el agente infeccioso (el virus) no es en sí mismo una amenaza, a menos que se propague y vulnere la salud de un gran número de personas. Es sabido que muchos virus no constituyen un riesgo para la humanidad, porque pasan de ser (pan-) epidémicos a ser endémicos, sin constituir un desastre para la sociedad en su conjunto y los sistemas de salud (otra cosa para los directamente afectados). El análisis de la pandemia actual (del virus SARS-coV-2) dentro del campo de la biología y epidemiología tenderá a revelar su estructura genética, el tipo de enfermedad que causa, su forma de propagación, morbilidad y mortalidad según la demografía, etc.

Por otro lado, el desastre provocado por la pandemia posee una gravedad distinta debido a la paralización de la “normalidad social”; o sea, debido a su impacto antrópico; impacto que agrava las desigualdades sociales, crea nuevas y, sobre todo, pone al descubierto las (pre-) existentes.

¿Cómo debe analizarse el desastre producido por el SARS-coV-2 para así entender las desigualdades mexicanas? Gracias a científicos de gran talla, como los ingleses Andrew Maskrey y Allan Lavell o los mexicanos Jesús Manuel Macías y Virginia García Acosta (*et al*), es posible dar una respuesta.

Le debemos a Andrew Maskrey haber señalado a la obra de Friedrich Engels, *La situación de la clase obrera en Inglaterra* (1845), como la primera reflexión seria y profunda en la historia de los desastres; porque allí se describe la situación de ciudades como Manchester, afectadas por las epidemias de fiebre tifoidea y cólera en el siglo XIX, y por las que el 57% de los niños de clase baja murieron antes de los 5 años. ¡Un desastre social!, por el que el gobierno de la Gran Bretaña promulgó una ley sobre salud pública en 1848 (*Public Health Act*) con el fin de enfrentar los riesgos planteados por esas y otras epidemias.

La tesis de Engels fue y es útil porque propone que la legislación del 48 fue una respuesta al riesgo que la pandemia representaba para la burguesía y su clase trabajadora, pero no para el resto de los miserables británicos. Y esto configura para Andrew Maskrey (*et al*) el inicio de la desigualdad: si se toma en cuenta a la gripe estacional -dice Maskrey- se verá que es responsable de 650,000 muertes cada año (i. e., la tercera causa de muerte en el mundo). Y si esta enfermedad no ha generado la respuesta global que hay por la pandemia de COVID-19, es debido a que su prevalencia se concentra en países de bajos y medianos ingresos, sin afectar a los países más ricos. Ahora bien, como es sabido, el COVID-19 ha afectado a países de altos ingresos, centros de la economía mundial; por eso la alarma

es estentórea, perentoria y mundial. Ni el hambre, ni el efecto del cambio climático, ni el desplazamiento debido a conflictos bélicos, han provocado una reacción tan contundente y a escala internacional. Maskrey concluye, a partir de Engels y otros estudios epidemiológicos, que es poco probable que a la pandemia de COVID-19 se le hubiera dado la misma importancia si la propagación del SARS-coV-2 se hubiera restringido a grupos sociales de bajos ingresos y en países insignificantes dentro de la economía global (como sucedió, por ejemplo, con la epidemia de ébola en África).

Hasta ahora, los estudios sobre los riesgos y las catástrofes provocadas por el virus y la enfermedad COVID-19 arrojan como conclusión, primero, que la alarma mundial se debe a la afectación en los países ricos (primera desigualdad en el interés), y, segundo, que desde tiempo atrás ha habido condiciones de riesgo (pre-) existentes y subyacentes para convertirla en un problema internacional: como condiciones de vida en pobreza generalizada, un sistema de salud pública deficiente, mala alimentación y desnutrición, además de un déficit premeditado en la educación e información (pública y privada, escolarizada o informal).

Entonces, la pandemia no crea ni profundizan desigualdades, antes bien las pone de manifiesto. Pero si la pandemia nos ha igualado a todos en el riesgo, no lo ha hecho en la responsabilidad y conciencia. Cada generación tiene un momento de lucidez y autoconocimiento; para algunos fue la revolución mexicana o la Gran Guerra o el movimiento del 68. Otras generaciones más menesterosas no cuentan más que con un artista de cine o una banda musical. Ahora, en tiempos de pandemia COVID-19, las generaciones quedarán señaladas por el miedo al contagio viral y a la muerte.

Sabemos por la psicología pedagógica que existe el *aprendizaje por shock*; y -según el Dr. J. Reichmann- el *shock* en este momento es el virus SARS-CoV-2, y su enfermedad el COVID-19: un virus zoonótico “nuevo”, frente al que no existe inmunidad previa. Un virus que está demoliendo la “normalidad” de la vida, la abulia frente a la depredación del hábitat natural, la (dis-) armonía social, el (des-) orden urbano, la (in-) estabilidad productiva-laboral.

No obstante, hay que subrayar que el *shock* no se debe a la pobreza prevaleciente y erosión del Estado Benefactor (del sistema de salud pública y educación), sino al pequeño virus pandémico, familiar a biólogos y epidemiólogos, pero ajeno a filósofos y juristas. Exactamente porque no se trata de un fenómeno catastrófico aislado, sino de uno entre muchos, la pregunta que plantea Reichmann es si seremos capaces de aprender de él. Pregunta válida si se tiene en cuenta que el *Shock* ha tenido como primera reacción

espontánea no el aprendizaje, sino la negación de la finitud y vulnerabilidad del cuerpo. Concomitantemente a la sacudida de la civilización mundial por la pandemia, se niegan los procesos que han puesto en marcha la destrucción del planeta y quebrantado la salud del hombre. Esta actitud contradictoria de *shock* y negación conlleva a confiar todavía en una solución dentro del orden prevaleciente. Lo que devela la *condición trágica del hombre*, algo nada menor para un filósofo. Esta condición trágica del hombre no significa otra cosa que el hombre es un ser contradictorio, donde su deseo discrepa de su conocimiento: sabe que ha de morir, pero desea vivir eternamente.

Y precisamente en esto reside el cambio drástico producto de la pandemia: si el coronavirus trasmutó la forma de vivir es porque antes cambió la forma de morir: muertes intempestivas, en soledad, simultáneas o masivas, que han hecho caer en pocos días la vigencia de lo normal, de lo habitual y acostumbrado, convirtiéndolo en el *mundo de ayer* (*cf.*, Stefan Zweig), arrojándonos a la intemperie de la contingencia e improvisación absoluta. Lo irrepresentable de la muerte y la enfermedad son la esencia de la crisis actual, del (sin-) sentido de la catástrofe.

Y, ciertamente, la pandemia del SARS-coV-2 representa la vuelta de la muerte a la reflexión filosófica y a la angustia popular, después de su larga negación en la era *pos - moderna*, que había habilitado al cuerpo como fuente de disipación y placer eternos. Con esto no se niega el derecho de cada cultura y civilización a imponer un nuevo orden, una nueva perspectiva, una nueva forma de existir. Simplemente se advierte que en la cima de una nueva propuesta de vida se encuentra algo oscuro, destructivo, como puede verse en el hecho trivial de alimentarse: nuestra vida está literalmente construida sobre los cadáveres de los vivos, porque para comer y vivir es necesario matar. Intuición fundamental de las reflexiones económicas del austriaco Joseph Schumpeter sobre la *creatividad destructiva* (*schöpferische Zerstörung*). Sin extremar los términos, se puede decir con verdad que nuestros cuerpos son el cementerio de numerosos cadáveres y que nosotros mismos seremos consumidos por otros seres vivos más adelante.

Sin embargo, todas las civilizaciones y culturas que proponen nuevas formas de vida tienden a reprimir el pensamiento sobre la muerte y a valorar la vida del individuo por sobre el de la especie. El sueño persistente es vivir eternamente; por ello es normal angustiarse ante la muerte y luchar por la vida tanto como sea posible, incluso al grado de proteger a los miembros más débiles e indefensos (viejos y enfermos, etc.). Esto permite entender el anhelo actual y de todas las naciones a salvaguardarse a toda

costa de los peligros “naturales”. Y vale la acotación entrecomillada, porque las desgracias y catástrofes son todo menos naturales: son el resultado del fracaso neoliberal y del Estado mínimo, que deja en manos del mercado y el capital privado la salud del pueblo. ¿Cómo es posible que escaseen los médicos, enfermeros, insumos de todo tipo como las mascarillas, las ambulancias, las camas, las pruebas y los remedios de todo tipo? ¿Por qué hasta ahora se toma conciencia de ello y se piensa en subsanar estas carencias?

Sobre estos peligros “naturales” hay que informarse asistiendo (¡cómo se pueda!) a las conferencias sobre el COVID-19, repasando las cápsulas noticiosas sobre el tema, al mismo tiempo que se asumen los estragos del encierro. Así, tropezosamente, aprendemos que el virus SARS-coV-2 es la forma en que el pasado arcaico existe en el presente moderno, porque el virus es una de las fuerza más elementales de la evolución: circula de una forma de vida a otra, sin limitarse a las fronteras de un solo género, especie o individuo; libre, anárquico, casi inmaterial, sin afectar a nadie en particular, vivo y muerto, pero con la capacidad de transformar a todos los seres vivos y posibilitar su dinámica evolutiva para adaptarse a su entorno. Por todo ello, el virus es una fuerza creativa-evolutiva, que impulsan el cambio con un potencial prácticamente infinito.

El filósofo italiano Emanuele Coccia afirma en su libro *La vida sensible* que aproximadamente del 8 % de nuestro ADN es de origen viral. El precio de este aprendizaje, de este saber, es el de asumir que el hombre no es el agente de la historia. El ser humano ha perdido su centralidad frente al virus y su caótica dinámica de contagios, hasta el punto de tener que despedirse nostálgicamente del imaginario humanista heleno donde el hombre era el artífice de su propia vida. El humanismo (de todos los tiempos) se fincó en la idea del hombre libre y capaz de *auto-crearse*; lo que en el *trecento y quattrocento* representó para los filósofos italianos la superación del determinismo natural y/o teológico. En nuestra época posmoderna, el SARS-CoV-2 anuló la visión de la razón programática y tecnocrática a favor del devenir voluble y caótico. Desde el comienzo de la primera revolución industrial, la imaginación tecnológica presentó a la tierra como la *casa del ser* (cfr., Martin Heidegger), o sea, como un *eco-sistema* ordenado y gracias al cual es posible la vida. Sin embargo, la naturaleza no es el reino del equilibrio incólume, en donde todos encuentran su lugar idóneo: primero, sabemos por Henri Bergson que la vida no comienza con nuestro nacimiento, porque la nuestra es la vida de nuestros mayores, de nuestra especie toda, que se dilata en un momento dado hasta nosotros (sin reparar en el valor del individuo), para trascendernos y continuar en las generaciones futuras, en la vida de este

y aquel cuerpo, de esta y aquella otra especie, sufriendo múltiples comienzos, pero, sobre todo, múltiples muertes. Segundo, el *retorno de la muerte* como característica definitoria de la vida humana ha tenido lugar a contrapelo de la cultura capitalista, que ha sido un intento permanente para superar y negar la muerte, defendiendo a capa y espada la vida del mercado y la acumulación desmesurada, a través de la abstracción del valor de uso a favor del valor de cambio. Para lograrlo abandonó el trabajo como principio rector de la integración social y se centró en el consumo y la manipulación falaz de la información, cenit de la enajenación de la realidad social.

Después de cuarenta años de la quimera neoliberal, la carrera del capitalismo financiero se detuvo intempestivamente: dos, cuatro, seis, meses ... ¿cuántos más?, de bloqueo total, una larga parálisis de los procesos de producción y de la circulación fluida de personas, bienes y capitales, sumado al largo período de reclusión. Así se resume la tragedia de la pandemia. Todo esto quiebra (quebró, seguirá quebrando) la dinámica capitalista de una manera tal vez irremediable, irreversible (*cf.*, Byung-Chul Han vs Žižek).

Los poderes que administran el capital global a nivel político y financiero están tratando desesperadamente de salvar la economía, inyectando enormes cantidades de dinero: miles de millones que, si se suman ahora, tienden a significar una sola cosa: ¡cero! Porque de repente el dinero no significa nada, o muy poco; porque el dinero no puede comprar lo que no existe: el dinero no puede comprar la vacuna que no existen; no puede comprar a los médicos y enfermeras que no existen, ni siquiera las máscaras protectoras (agotadas en el mercado global); no puede comprar las unidades de cuidados intensivos ni reestablecer el sistema de salud estatal (eliminados por la reforma neoliberal). Solo el conocimiento, solo el trabajo y la solidaridad pueden proveer de lo necesario y que ahora no existe en el mercado. De esta forma, el dinero y los mercados devienen superfluos e impotentes, mientras la solidaridad social y la inteligencia científica están activas y fecundas al grado de devenir políticamente poderosas.

Por ello, al final de la cuarentena global, nadie volverá a la normalidad, porque nadie desea lo “normal”, representado por la preeminencia del dinero y los mercados, del consumo y la desinformación. El mejor ejemplo de esto son las declaraciones de Dan Patrick, vicegobernador de Texas, quien declaró que había que *sacrificar vidas para salvar la economía*. Ciertamente nadie sabe al 100% lo que sucederá, y las soluciones que se ofrecen se encuentran desde hace tiempo caricaturizadas en los libros de autoayuda y superación personal. Sin embargo, el imperativo dicta avanzar hacia

la creación de una sociedad basada en el afecto y solidaridad. Lo que significa que necesitamos una nueva cultura del apego, de la ayuda y la medida, porque durante el confinamiento se ha instituido un nuevo *ethos* que manifiesta el disgusto de los seres humanos por vivir juntos, y en el que cada uno considera al prójimo como una amenaza para su vida y desea que permanezca a una sana distancia. Es necesario imaginar un nuevo lenguaje de apapachos y caricias que obligue a los hombres a apagar sus pantallas conectivas como estrategia para salir de la vida solitaria y temerosa (*cf.*, Tzvetan Todorov). Curiosamente, en estos días vacíos se tiene todo el tiempo para uno mismo y, sin embargo, apenas se puede hacer algo con él, porque en lugar de reactivar nuestro sentido del tiempo y de la grata convivencia, se exacerba el hundimiento en la nada eterna de la conexión virtual que ha tenido como resultado la dictadura *online* (*cf.*, Sherry Turkle), pese a que encontrarse *online* equivalga hoy día a sufrir la pandemia COVID-19.

¿Quién puede observar cualquier objeto habitual como la perilla de la puerta, una taza de café, una bolsa del mandado, sin imaginar que está repleta de microbios a la espera de adherirse a nuestros pulmones? ¿A quién se le ocurriría darle la mano a un extraño, subirse a un autobús o enviar a su hijo a la escuela sin sentir un miedo cervical? ¿Quién puede pensar en el placer ordinario de conversar sin evaluar el riesgo a contagio? ¿Quién no mira a los migrantes como una acumulación indeseable y riesgosa en estos tiempos de pandemia? Todo esto compele a la construcción de muros y al levantamiento de fronteras, aunque la evidencia establezca lo contrario, a saber: que el virus no respeta fronteras ni discrimina entre nacionalidades, sino, antes bien, confirma que los hombres son todos iguales porque los matan de la misma manera.

No obstante, el enfrentamiento con la muerte refuerza el sentimiento nacionalista, junto con el sentimiento de inseguridad y vulnerabilidad que lleva a poner en entredicho la democracia liberal y a estar dispuesto a entregar la libertad a un estado autoritario que se presente como la solución al problema. Parecería que el verdadero virus es el *ciudadano universal*, cosmopolita, que hace efectivo su derecho (humano) a vivir donde le plazca. Ejemplo de esto es la fórmula malthusiana de Trump que dice *hacer vivir a los nuestros y dejar morir a los otros*, sin articular una sola política internacional que sobrepase su miopía.

La metáfora más recurrente durante la pandemia (y contra el Sars-cov-2) es aquella que alude a la situación actual como si fuera una guerra, algo peligroso porque justifica —como advirtió Susan Sontag— todas

las medidas extremas y niega la iniciativa personal para que todo venga impuesto desde arriba.

Para colmo de males, en los últimos años se ha constatado la *infantilización de la sociedad*: los hombres maduros juegan con los videojuegos de sus hijos y asisten disfrazados al cine asemejando a los héroes de fantasía. Y las madres ingresan al quirófano deseando la apariencia de muñecas sarmen-tosas. El infantilismo es uno de los grandes males en estos tiempos, al grado que el gran problema actual es que no hay adultos (*cf.*, Tzvetan Todorov). ¿Y será esta sociedad sin adultos la que enfrente a la pandemia, la muerte intempestiva y el duelo sin consuelo? Hacen falta adultos que puedan afrontar la gravedad de la vida desde la conciencia lúcida y plena de la muerte.

Si como dijo el filósofo en la *Ética a Nicómaco*, el fin de la vida es la felicidad, habría que preguntarse si la pandemia ha dejado alguna enseñanza desde donde se vislumbre cómo pueda ser esto posible en los tiempos venideros.

## DESIGUALDAD, VULNERABILIDAD Y DERECHOS

Víctor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI\*

SUMARIO: I. *La construcción de la desigualdad.* II. *Desigualdad y vulnerabilidad.* III. *Derechos humanos y desigualdad frente a la Pandemia del COVID-19.*

### I. LA CONSTRUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

Estudios de distintos especialistas y agencias internacionales establecen que América Latina es la región con mayor desigualdad en el mundo.<sup>1</sup> En nuestra región tienen su asiento empresas de alcance mundial y enormes fortunas que se acumulan en unas cuantas manos, mientras grandes sectores sociales viven en una pobreza lacerante y con enormes carencias. Las clases medias cada vez son menores y más depauperadas.

En el resto del mundo la desigualdad también está presente y ha crecido de manera importante en los últimos años, incluso en regiones y países calificados como desarrollados y con altos estándares de vida como Estados Unidos y Europa. Hay que sumar a esto la desigualdad entre países y regiones, pues un efecto de la globalización es que la riqueza se acumula en unos cuantos países, donde encontramos empresas que acumulan más riqueza que muchos países en conjunto, con todas las consecuencias que ello genera en cuanto el acceso de bienes y servicios y en general en la calidad de vida.<sup>2</sup>

---

\* Investigador titular en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Así lo afirma, entre otros, Nora Lustig en Cañete Alonso, Rosa, *et al.*, *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*, Oxfam, 2016, p. 3.

<sup>2</sup> Baste señalar como ejemplo un dato de OXFAM que afirma que el 1% más rico acumula más recursos que 6,900 millones, o que las 26 personas más ricas del mundo en 2018 tenían más dinero que los 3,600 millones más pobres. *Vid.*, <https://www.oxfam.org/es/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>.

La desigualdad es un hecho de la realidad. La igualdad no existe como un hecho natural, lo que existe es la desigualdad entre las cosas y entre las personas. Se trata de una desigualdad producto de la diversidad. No somos iguales hombres y mujeres, jóvenes y viejos, enfermos y sanos, ricos y pobres, indígenas y no indígenas, migrantes y nacionales; no queremos las mismas cosas ni tenemos las mismas convicciones y preferencias en todos los ámbitos; esta es la riqueza de lo humano, en nuestra propia naturaleza está el ser diversos y diferentes, en este sentido no iguales.

Pero esa diversidad y desigualdad natural no es por sí misma perjudicial o dañina -por el contrario, es una riqueza de lo humano- ni afecta a la posibilidad de disfrute de derechos por parte de las personas. Lo que sí afecta y coloca en desventaja a unos frente a otros en relación con la posibilidad de disfrute de sus derechos, es la construcción social, los presupuestos en los que se fundamentan las estructuras de la economía y del Estado. Eso es lo que vuelve vulnerables a unos frente a otros, ya sea que hagamos referencia a personas, a grupos o incluso a países.

La sociedad moderna se construyó -y en gran medida sigue operando así- bajo las ideas del liberalismo individualista, que si bien sirvió de fundamento para un modelo de sociedad centrado no en el poder, como los modelos anteriores, sino en las personas, y nos trajo desarrollos jurídicos y políticos tan importantes como los derechos humanos, la soberanía popular y el Estado de derecho; no es menos cierto que bajo la perspectiva individualista, centrada en una concepción abstracta de lo humano, en el ser humano conceptualmente entendido o imaginado, al no atender la realidad concreta de la existencia humana se niega como premisa la desigualdad y se propone como paradigma el ser formalmente iguales (la igualdad ante la ley). De ahí la rotunda afirmación del artículo 1º. de la Declaración de los Derechos del Hombre y el ciudadano: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.”

Pero la igualdad formal no es más que un requerimiento lógico necesario para la construcción y unidad del sistema jurídico,<sup>3</sup> no hace referencia a la esencia humana que evidentemente se expresa en la diversidad. Esa diversidad si no es entendida y atendida por el Derecho y enriquecida con la equidad resulta en injusticia al tratar igual a los desiguales. Por eso la De-

---

<sup>3</sup> En el Estado moderno la igualdad formal ante la ley es un presupuesto lógico necesario para la construcción de lo público, por ahí pasa la construcción normativa que requiere la participación de todos, la integración de los órganos de gobierno a los que todos podemos acceder en igualdad de condiciones (Cfr., art. 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano)

claración francesa afirma no que somos iguales, sino que somos “iguales en derechos”.

Junto con esa igualdad el liberalismo impulsó la libertad en todas sus manifestaciones, entre ellas las de industria, trabajo y comercio, junto con una fuerte protección a la propiedad privada. Su resultado fue el desarrollo del mercantilismo con el libre mercado como paradigma, que propició un importante desarrollo en la economía y una gran generación de riqueza, pero que esencialmente se concentró en unas cuantas manos, las de los dueños originarios del capital. La acumulación de recursos permitió su inversión para generar más bienes y riqueza ante una bonanza económica que amplió el mercado que inicialmente generó una distribución de riqueza importante.

Más adelante, con el advenimiento de la Revolución Industrial y la producción mecanizada, el aporte del trabajo individual de los obreros en la generación de riqueza disminuyó su valor, que en si mismo ya no era suficiente para permitir la adquisición de los bienes indispensables, y comenzaron a generarse las tensiones sociales que desembocaron en las revoluciones sociales de principios del siglo XX; que significaron una transformación importante en las finalidades del Estado, que ahora habría de servir ya no sólo para proteger y garantizar los derechos individuales de las personas (fundamentalmente libertades y propiedades), sino que debía hacerse cargo de la redistribución de la riqueza y garantizar a todos las condiciones materiales básicas para una vida digna.

Así surgieron los derechos sociales o colectivos, que atienden ya no al ser humano en abstracto, sino al individuo que existe en realidad que tiene necesidades de alimentación, salud, vivienda, vestido, educación; que se enferma, se cansa, etcétera. Los derechos sociales se concibieron como un mecanismo de nivelación social indispensable, que no elimina la desigualdad pero sí permite construir una base de igualdad mínima en cuanto a satisfactores indispensables para todos, dando origen al Estado de bienestar o benefactor, desarrollado con gran éxito en Europa en la segunda mitad del siglo pasado y fuente de una gran estabilidad social y una notable mejora en las condiciones de vida de las personas, así como una mayor igualdad de la que hasta la fecha disfrutaban en esos países.

Pero esa función de redistribución de riqueza requiere necesariamente un Estado fuerte, con capacidad de regular las fuerzas del mercado y las dinámicas financieras y económicas, mismas que con el proceso de globalización que dinamizó el flujo de mercancías y capitales, debilitaron las capacidades del Estado para conducirlos, lo que junto con la desregulación

de mercados y capitales impulsada por la alianza conservadora de Reagan y Thatcher a fines de los 70, permitió una increíble acumulación de recursos en empresas transnacionales e instituciones financieras, muchas de ellas netamente especulativas, difícilmente controlables por las jurisdicciones nacionales. Bajo esas condiciones las economías de los países fuertes mostraron un crecimiento importante que impulsó el desarrollo tecnológico que abrió aún más la brecha entre ricos y pobres.

Así se puede hablar de por lo menos seis causas importantes de la desigualdad que quedó crudamente expuesta con la crisis financiera mundial de 2008:

- 1) *La globalización* ha dado la posibilidad a las empresas de contratar empleados en las zonas “más baratas”. De esta manera, se han perdido millones de puestos de trabajo.
- 2) *El avance tecnológico* también ha supuesto cambios en el mercado laboral, generando nuevos puestos por un lado (para personas con acceso y conocimiento de dichas tecnologías) y reemplazando puestos por otros (actividades más repetitivas).
- 3) *La riqueza ha pasado principalmente a manos privadas*, es decir que las personas ricas tienen mayores recursos que muchos países. Esto provoca que los gobiernos no inviertan como deberían en sus habitantes menos privilegiados.
- 4) *Aumento de la subcontratación y los trabajos temporales*, que desembocan en menores sueldos.
- 5) *Los sistemas fiscales* que recaudan en mayor medida de las clases trabajadoras (a través del IVA, por ejemplo).
- 6) *La evasión fiscal* que realizan los más pudientes al enviar su dinero a paraísos fiscales con poco o nulo control.<sup>4</sup>

## II. DESIGUALDAD Y VULNERABILIDAD

La desigualdad que padecemos como una lacra de las sociedades del siglo XXI no proviene, como hemos señalado, de la diversidad sino de la construcción social, jurídica y política, basada en premisas que no sólo la permiten

---

<sup>4</sup> <https://www.educo.org/Blog/Desigualdad-en-el-mundo-situacion-en-2019#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20desigualdad%20global,volver%20a%20ingresar%20a%20ella.>

sino que la estimulan alientan, y contra las cuales es difícil luchar dado que se fundan en ideas vinculadas con el paradigma casi dogmáticos del mundo contemporáneo como la democracia, el Estado de derecho e incluso los derechos humanos, aunque mal entendidos.

Al mismo tiempo, el desgaste y casi desaparición de las ideologías hace recaer el peso de la acción política en la eficiencia de la gestión administrativa con balances económicos sanos, en los que la justicia y la dignidad humana no tienen espacio.

Esta desigualdad, que mantiene a casi la mitad de la población del mundo en condiciones no compatibles con la dignidad, tiene un estrecho vínculo con la vulnerabilidad, entendida ésta como la situación de riesgo permanente en cuanto a la posibilidad de disfrute de sus derechos fundamentales frente a los demás.

Hay situaciones y condiciones personales que en sí mismas nos hacen vulnerables, como por ejemplo nacer con una enfermedad crónica o residir en un país cuya lengua no hablamos o ser viejo. Sin embargo, hay vulnerabilidades que surgen de construcciones sociales que minusvaloran o estigmatizan distintas condiciones que en sí mismas no implican vulnerabilidad, como es el hecho de tener un origen étnico determinado, un origen social, una creencia religiosa o una preferencia o condición sexual.

Frente al primer tipo de vulnerabilidades, que son reales, lo que corresponde es asumirlas como parte de la realidad diversa, y con base en la solidaridad generar los mecanismos sociales e institucionales para paliarlas, generando condiciones de vida digna para quienes las padecen. En el caso de las segundas, que éticamente resultan inaceptables, lo que corresponde es generar acciones para modificar las construcciones sociales que las impulsan, comenzando con los procesos educativos y de información social, hasta llegar incluso a la posibilidad de implementación de sanciones como un recurso de transformación social.

El peligro de no atender la vulnerabilidad es que, además de que amplía la desigualdad, representa un obstáculo en ocasiones insalvable para que las personas puedan acceder al ejercicio y disfrute de sus derechos más elementales. Además, si toleramos el desarrollo de esas condiciones de vulnerabilidad estas se multiplican y se acumulan haciendo más difícil a las personas superarlas, como explica Florencia Luna<sup>5</sup> en su teoría en la que compa-

---

<sup>5</sup> [https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/9572/mod\\_page/content/17/3.1.%20Luna%2C%20F.%20%282008%29%20Vulnerabilidad.%20La%20metafora%20de%20las%20capas.pdf](https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/9572/mod_page/content/17/3.1.%20Luna%2C%20F.%20%282008%29%20Vulnerabilidad.%20La%20metafora%20de%20las%20capas.pdf)

ra la vulnerabilidad con una cebolla constituyendo cada una de las condiciones de vulnerabilidad una capa que superponiéndose una a una hacer más difícil llegar a la persona. Pensemos en las condiciones de vulnerabilidad que puede enfrentar una niña que vive en pobreza, que además es indígena, que nació con una enfermedad crónica, que es huérfana, que sólo habla la lengua propia de su etnia y que es migrante. Alguien podrá dudar de las enormes y probablemente insuperables dificultades que enfrenta para poder disfrutar de sus derechos y de una vida digna.

### III. DERECHOS HUMANOS Y DESIGUALDAD FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19

La pandemia que el mundo entero está padeciendo desde principios de este año, constituye la crisis más grave de al menos los últimos 100 años. Pues no se trata sólo de una emergencia sanitaria a nivel mundial, ya que la misma ha provocado una crisis económica cuyos alcances apenas empezamos a vislumbrar, y que probablemente implique una pérdida del desarrollo alcanzado en varias décadas. Y es también para muchos países una crisis política de enormes proporciones, ante la carencia de infraestructuras y recursos suficientes para hacerle frente, sumada a la incapacidad de los políticos para tomar las decisiones adecuadas y realizar las acciones necesarias para enfrentarla y minimizar el daño a la población.

Todas las crisis tienen como característica que ponen en riesgo la posibilidad de vigencia de los derechos humanos, según su gravedad y alcance pueden afectar en mayor o menor medida a los distintos grupos sociales. En este caso, al tratarse de una crisis global la afectación a los derechos ha sido también global y ha afectado los derechos de todas las personas; sin embargo, es una realidad que el alcance y la profundidad social de la afectación es proporcional a las condiciones previas, a las capacidades para enfrentarla y al tino y oportunidad de las decisiones que se tomen para enfrentarla.

Ante esto no puede sorprendernos que en países como el nuestro donde sufrimos unas condiciones de desigualdad enormes, donde casi la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, con un desarrollo económico insuficiente, con pobre desarrollo institucional y democrático, y con un nivel de respeto y garantía de derechos humanos muy pobre en relación con esa parte de la población. La profundidad que tendrá la crisis necesariamente alcanzará niveles de tragedia, que en cierto modo ya estamos vivien-

do ante la vulneración de derechos que ya sufren los que están en situación de pobreza.

Baste señalar el drama que implica la diferencia en los índices de mortalidad que están enfrentando las clases más desfavorecidas en comparación con las que disfrutan de mejor situación. Es alarmante la diferencia del índice de mortalidad entre las personas atendidas en hospitales privados y públicos, pues de cada 100 fallecidos menos del 3% corresponden a hospitales privados mientras que a los hospitales públicos corresponden más del 80%, y esto debido fundamentalmente a las carencias y a las dificultades de la población para acceder con oportunidad a los servicios.<sup>6</sup>

Lastimosamente no sólo podemos afirmar que la desigualdad hace más profundos los rezagos en materia de derechos humanos en nuestro país, sino que en tiempos de pandemia la desigualdad mata, y mata también las esperanzas de una vida digna para muchos millones de mexicanos.

Sólo nos queda pensar en que seamos capaces como sociedad de aprender de la pandemia y tomemos en serio la urgente necesidad de al menos reducir las profundas condiciones de desigualdad que vivimos, que no sólo hacen vulnerables a las personas, sino que nos hacen vulnerables como país.

---

<sup>6</sup> *Vid.* <https://www.nytimes.com/es/2020/05/28/espanol/america-latina/mexico-hospitales-coronavirus.html?smid=em-share>

## LAS DESIGUALDADES DEL ACCESO AL DERECHO A LA EDUCACIÓN DURANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Fátima Francisca MONREAL CASTORENA\*

Miguel Antonio NIEVES PEDRAZA\*\*

María Aideé PADILLA ROMERO\*\*\*

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Educación en tiempos de COVID-19.*  
III. *Cumplimiento de los estándares de garantía y protección del derecho a la educación a partir de marzo de 2020.* IV. *La desigualdad presente en el ámbito escolar.* V. *Conclusión.*

### I. NOTA INTRODUCTORIA

El inicio de la pandemia por COVID-19 agudizó la desigualdad en el acceso y ejercicio del derecho a la educación en el mundo, inicialmente por la diferencia en la capacidad de reacción de los Estados para salvaguardar este derecho ante la crisis y conforme pasan los meses en la exacerbación de las diferencias injustificadas a las que se enfrentan millones de personas en sus contextos propios debido a su género, nivel socioeconómico, edad.

Esta opinión trata de evidenciar las desigualdades preexistentes y cómo la pandemia las ha agudizado, además busca hacer una primer aproximación teórica y práctica para el estudio del acceso y el cumplimiento del derecho a la educación en un contexto volátil como este. Finalmente, pretende formar parte de los estudios que se han gestado durante el desarrollo de este evento súbito.

---

\* Licenciada en Derecho de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit.

\*\* Licenciado en Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

\*\*\* Licenciada en Relaciones Internacionales de la UNAM. Oficial de procuración de fondos en el Museo Memoria y Tolerancia.

Para tal efecto, se analiza el impacto de la pandemia sobre el acceso al derecho a este derecho en el contexto internacional, seguido de los estándares de protección enunciados en el caso *González Lluy vs. Ecuador* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por ser referente del ejercicio de este derecho en un entorno crítico, por último, se establece una aproximación al modelo de desempaque de derechos para medir el nivel cumplimiento del Estado Mexicano con respecto a este derecho como una propuesta que permita guiar la actuación de agentes estatales, organizaciones de sociedad civil y otros organismos de tutela de los derechos humanos, en un estudio breve pero holístico que trasciende el ámbito de lo meramente jurídico ya que se considera que, en la medida que se implementen o desarrollen indicadores de cumplimiento, se contribuiría a la reducción de las desigualdades profundizadas por la pandemia.

## II. EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19

El derecho a la educación ha sido considerado como una herramienta fundamental para la transformación de las sociedades y como un factor que posibilita el enriquecimiento personal y la emancipación de los individuos. Por este motivo, el derecho a la educación ha sido consagrado en múltiples tratados e instrumentos jurídicos que permiten su exigibilidad, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre los derechos del Niño. En concreto, se considera que este derecho reviste una gran importancia.

No obstante, el estándar internacional contempla la progresividad del derecho y la base de igualdad de oportunidades, previo a la crisis ya existían obstáculos para su pleno ejercicio, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) refiere en su sección *Out of School Children and Youth* de internet que al menos 258 millones de niños y jóvenes incluidos los niños con discapacidad no tenían acceso a educación antes de la pandemia. El Banco Mundial (2020: 1-20) en su análisis del COVID-19 y su impacto en la educación afirma que se presentaban situaciones de grados bajos de aprendizaje, altos niveles de desigualdad y avances lentos.

La pandemia de enfermedad por coronavirus de 2019-2020 ha revolucionado una amplia gama de hábitos, costumbres y formas de convivencias que anteriormente estaban basados en el contacto, sin embargo, ahora se ha privilegiado la distancia social, la incorporación de enfoques tecnológicos

para continuar con actividades o incluso poder acceder a diversos derechos de manera segura y libre de contagios a través de aplicaciones, sitios en internet, publicaciones en redes sociales, y números para facilitar la denuncia ciudadana.

El sistema educativo tiene afectaciones sin precedentes que están impactando el acceso de la población, especialmente de niños y jóvenes en educación básica que tienen dificultades para dar continuidad a los programas de estudio. Algunas razones de esto son: el sistema educativo basado en actividades presenciales; permanece la brecha tecnológica; se avecina una recesión y una subsecuente crisis económica, y la educación en casa se ha convertido en una responsabilidad más que los padres de familia o tutores deben agregar a sus obligaciones como padres y trabajadores.

En el contexto actual, el derecho a la educación reviste de una importancia tan grande que se han comenzado a publicar estudios pedagógicos sobre la calidad de aprendizaje en casa, así como artículos enfocados en propuestas de política pública para crear servicios y medidas que garanticen este derecho. La Organización de Naciones Unidas (ONU, 2020) ha puesto de manifiesto lo urgente que resulta generar estrategias flexibles que eviten los niveles de deserción y atraso en los ciclos escolares.

El cierre de escuelas en el mundo comenzó el 16 de febrero, inicialmente China presentó cierres parciales, mientras que Mongolia acudió al cierre total de sus centros educativos, afectando a 999,014 personas lo que representa el 1% de alumnos matriculados a nivel mundial. Hoy en día la cifra de estudiantes que no asisten a las escuelas por la pandemia de acuerdo con datos del Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2020) es de 875,408,778 personas.

Tras lo anterior, ha sido manifiesto que el impacto no solo ha sido sobre el derecho a la educación, si no, por interdependencia también al ejercicio y acceso de otros derechos como la alimentación, seguridad e igualdad. En el informe de la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2020) *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children. 2020*, refiere que 368,5 millones de niños en 143 países, que normalmente dependen de las comidas escolares como fuente confiable de nutrición diaria, deben buscar otros medios de satisfacción.

Otros factores que contribuyen a la desigualdad en la educación es la posibilidad, o no, de acceder a clases virtuales, de contar con una conexión estable, de disponer de uno o más equipos que permitan a quienes habitan una vivienda capacitarse. La falta de perspectiva de género se hace más evi-

dente ya que las mujeres tienen menos acceso al internet que los hombres, lo que puede dificultar la educación en línea, de acuerdo con los datos de la Unión Internacional de Comunicaciones (2020).

Por otra parte, un elemento preocupante y que impide a las y los estudiantes continuar con el proceso de aprendizaje es el incremento de la violencia durante el confinamiento, la violencia ejercida por los cuidadores es la forma común que sufren los niños y niñas, quienes también pueden ser testigos de violencia doméstica contra las mujeres según el informe de la ONU antes mencionado, provocando un intenso estrés y ansiedad.

La respuesta de los Organismos internacionales fue inmediata: durante el mes de marzo la UNESCO puso en marcha la Coalición Mundial para la Educación a la que describe como una alianza multisectorial entre el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y asociados de Tecnologías de la Información (TICs), cuyo objetivo es colaborar con países a facilitar el aprendizaje de niños y jóvenes mediante la conectividad con la finalidad de amortiguar el impacto y retroceso de los objetivos de la agenda 2030. A esta Coalición se han unido diferentes agencias de la ONU y empresas como Microsoft, Facebook, Google, entre otras y redes como la Red Inter Agencial para la Educación en Situaciones de Emergencias (INEE)

En abril, la Unicef (2020) hizo una propuesta de 18 medidas de acción por fases frente a la emergencia, que consisten en: Prevención, Mitigación, Preparación, Respuesta y Recuperación.

La Red Inter Agencial para la Educación en Situaciones de Emergencias (INEE), emitió una nota técnica para apoyar la educación durante la pandemia del COVID-19, como respuesta a los cambios en el aprendizaje y bienestar de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, docentes, cuidadores, así como otro personal docente afectado por el COVID-19.

### III. CUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES DE GARANTÍA Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN A PARTIR DE MARZO DE 2020

Los estándares de protección de este derecho como los conocemos actualmente comenzaron a gestarse durante el siglo XIX, en aquel momento, las corrientes de pensamiento estaban orientadas a establecer una sociedad basada en la igualdad y con ello, se permitió la consolidación de los capitalismos nacionales y con ello, se ampliaron los alcances de la Revolución Indus-

trial. En el caso mexicano, la educación tuvo un importante impulso y fuerza jurídica a partir del período posrevolucionario.

El desempaque de derechos es una herramienta que permite auxiliar en el diseño y generación de política pública con perspectiva de derechos humanos y con ello plantear soluciones a problemas sociales. Básicamente, consiste en la operacionalización o sistematización de las obligaciones de los Estados, sus elementos institucionales y los principios de aplicación que rigen a los derechos en acción o en la realidad fuera de lo enunciado por la norma.

Para efectos de este estudio, se tomó en cuenta el subderecho a recibir una educación de calidad sin dar pie a cualquier tipo de discriminación. A partir de ello, se desglosaron las obligaciones del Estado en términos de garantizar, proteger, respetar y promover, así como sus respectivos elementos institucionales que están contenidos también en los estándares de protección, así como en la interpretación que se han realizado en otros instrumentos.

Este apartado se basa en una compilación de datos del Sistema de Información de tendencias educativas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2020).

Como parte de las obligaciones de garantía, el Estado tiene el deber de crear y mantener el goce del derecho a la educación a través de diversos servicios que deben tener los siguientes elementos institucionales: disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad y calidad.

Disponibilidad, esto implica la existencia de instancias educativas públicas que cuenten con instalaciones adecuadas y dignas para atender a la población y si no fuese el caso, se deben realizar inversiones presupuestales para echar a andar dicho sistema.

- a) *Alianzas con el sector empresarial y el tercer sector*: esto es relevante porque permite abrir nuevas plataformas digitales y recursos didácticos que favorezcan los procesos de aprendizaje. En el caso de México, se realizaron alianzas con Google, Microsoft, Amazon Web Services, Fundación Telefónica y Cisco para obtener licencias de software *open source* o con licencias mayores a un mes.
- b) *Iniciativas de aprendizaje a distancia basadas en uso de internet y otros medios de comunicación*: En México se establecieron transmisiones vía TV (Aprende en casa) y la Estrategia radiofónica para comunidades indígenas del programa «Aprende en Casa».

Accesibilidad: Los educandos deben contar con condiciones para acceder a una educación pública, universal y gratuita y, por lo tanto, eliminar cualquier tipo de barrera o acciones discriminatorias que impidan su ejercicio.

- a) *Transferencia de recursos de aprendizaje* esto para apoyar a los actores involucrados que tienen un manejo deficiente de las plataformas y/o en manejo de las Tecnologías de la Información (TICs). En el caso de México se contó con los siguientes programas: Aprende 2.0, Telesecundarias, Trabajo en casa, Capacitación virtual a docentes y familiares, Biblioteca digital infantil, Miles de historias y una pantalla. Sin embargo, creo que en esta estrategia falta evaluar el uso efectivo de estas plataformas por parte de alumnos, profesores y, sobre todo, hace falta mencionar lo que sucede con el impacto a los padres de familia porque el documento no ahonda en gran parte y sabemos que ha recaído una responsabilidad sumamente importante sobre ellos para dar continuidad a los estudios. Como se ha comentado previamente, estos recursos solo fueron accesibles a 500 mil padres de familia y maestros, lo cual, no es representativo para la cantidad de alumnos que requieren continuar con su educación básica.

Aceptabilidad: El sistema educativo requiere de condiciones para la permanencia y flexibilidad suficiente para adaptarse a una cantidad inmensa de contextos, adoptando medidas positivas para hacer accesible el derecho a la educación.

- a) *Bienestar integral* se refiere a maneras de afrontar la tensión que existe ante un escenario como el de la pandemia que ya fue mencionado en diversas ocasiones. En este caso, México contó con los programas: Educatel apoyo psicológico relacionado con el COVID-19, libros de texto digital, materiales en lengua indígena, radiotransmisiones para la familia, contigo a la distancia, mesas de diálogo en apoyo psicológico, guía de actuación ante violencia de género en el entorno familiar, atención telefónica para operadoras de líneas de apoyo para auxiliar en violencia familiar o de género y programa Affectus (asistencia emocional) creada por el Tecnológico Nacional de México.
- b) *Apoyo a poblaciones vulnerables*: México no ha reportado sus programas a la UNESCO, sin embargo, se conocen los siguientes programas de apoyo: Apoyo para NNA hijos de madres trabajadoras, pensión del adulto mayor y para personas con discapacidad y a nivel local

existen otras iniciativas para apoyar a beneficiarios con características diversas.

#### IV. LA DESIGUALDAD PRESENTE EN EL ÁMBITO ESCOLAR

A pesar de la importancia que tienen las acciones mencionadas por parte del Estado Mexicano, se reconoce que prevalecen situaciones de discriminación indirecta y estructural que impide el acceso pleno de diversas poblaciones de atención prioritaria al derecho a la educación.

Por un lado, se encuentra el fenómeno de la brecha digital es un fenómeno que implica que el acceso de los mexicanos al internet, dispositivos móviles y computadoras personas, se realiza de forma de forma heterogénea. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018), indica que existen 18.3 millones de hogares que cuentan con acceso a Internet, no obstante, el análisis de los datos muestra que esta posibilidad se encuentra al alcance de las poblaciones urbanas que muestran un acceso de 73.1 por ciento, en contraste con el 40.6 por ciento de usuarios conectados en zonas rurales. Las implicaciones del nulo acceso de algunas comunidades a servicios de internet contrastan fuertemente con las acciones implementadas puesto que no es posible que los alumnos se beneficien con ello. Las diferencias resaltan de acuerdo con la adscripción de la escuela; aquellas de índole privada, tienen mayores recursos para facilitar la continuidad de clases en línea que implican una interacción continua con los profesores; y aquellas públicas cuyos alumnos y profesores deben trabajar con los contenidos ofertados en los medios de comunicación masiva; y esto, sin considerar que existen comunidades rurales donde la señal de televisión o radio es débil o incluso donde no existe energía eléctrica.

Por otro lado, es necesario destacar que sobre los padres ha llegado la responsabilidad de dar seguimiento a la educación de los infantes que se encuentran en educación básica, tarea que se suma a las múltiples responsabilidades que forman parte de la crianza y también las labores del hogar, así como las obligaciones laborales que forman parte de la vida diaria.

Con la evaluación de los anteriores esfuerzos y retrocesos en México podemos hacer la siguiente reflexión: El derecho humano a la educación también puede ser clasificado dentro de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, mismos que están reconocidos por nuestra Cons-

titución Política y por el parámetro de regularidad constitucional, conformado por los derechos humanos comprendidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte y que le obligan a partir de la reforma en materia de derechos humanos, la contradicción de tesis 293/2011 y la doctrina internacional misma, a cumplir con los mínimos de garantía de este derecho.

Por este motivo, el Estado mexicano se encuentra obligado a garantizar el acceso a la educación a todos sus habitantes, con especial énfasis a las niñas, niños y adolescentes, así como a los grupos en situación de vulnerabilidad por desigualdades sociales.

En este sentido, es fundamental tomar en consideración la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso *González Lluy contra Ecuador*, en el que se analiza la presunta responsabilidad del Estado por la afectación a la vida digna e integridad personal de Talía González Lluy, quien era menor de edad y se encontraba en condiciones graves de desigualdad, por pertenecer a un grupo indígena en situación de marginalidad, y que fue contagiada del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) por causas de negligencia médica.

Entre las afectaciones que sufrió derivadas de su condición, es el hecho de que las autoridades educativas de Ecuador se negaron a brindarle educación bajo la excusa de prioridad del interés de la comunidad estudiantil en general, sobre el derecho e interés de la menor. Ante lo anterior, la Corte resolvió que el Estado de Ecuador debía de garantizar el acceso a la educación de la menor, sin importar las condiciones de salud de la niña, ya que la distinción que realizó Ecuador fue irracional y atentó contra el derecho a la educación, así como de la igualdad y no discriminación.

Al ser obligatoria la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el Estado Mexicano, tenemos claramente un criterio aplicable al caso actual de pandemia en México, que obliga al Estado a garantizar de la mejor manera posible el acceso a la educación, en específico a los menores y de manera especial, como lo muestra el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a los niños que se encuentran en situaciones de marginación, desigualdad y vulnerabilidad, como lo son los niños indígenas de las zonas más remotas del Estado de Oaxaca, Guerrero, Chiapas, entre otros, donde el acceso a la educación era ya muy precario antes de la pandemia.

En este sentido, vale la pena preguntarse, si todas las acciones del Estado mexicano aquí expuestas han garantizado plenamente el acceso a la educación de manera óptima a todos los estudiantes. A esta cuestión encon-

tramos una respuesta, desde el litigio estratégico, buscando que trascienda más allá de casos individuales y que permita visibilizar y obligar al Estado a garantizar los medios más efectivos de acceso a la educación.

Dentro de los criterios jurisprudenciales o de tesis aisladas de nuestro máximo Tribunal<sup>1</sup> existen al menos tres tesis aisladas, que permite a organizaciones protectoras de derechos humanos, en particular dedicadas a la protección al derecho a la educación a presentar amparos a nombre de comunidades, grupos o particulares para garantizar su derecho a la educación, el cual permite a los colectivos y organizaciones de la sociedad civil representar a las comunidades más alejadas y marginadas a través del interés legítimo, con el objetivo de obligar al Estado a brindar las herramientas necesarias para acceder efectivamente al derecho a la educación.

Al haber deficiencias en el cumplimiento de la obligación de garantizar el derecho, se vulnera a los estudiantes mexicanos, lo que puede ser reclamado a través del amparo directo, porque las medidas tomadas dentro del enfoque meramente digital dejan desprotegidos a los sectores más vulnerables de nuestro país. Estas omisiones, sumadas a la legitimidad con la que se puede acudir a la protección del derecho a la educación y al estándar de protección del derecho a la educación se logra una estrategia viable que permitiría garantizar estos derechos a través de medios jurisdiccionales.

## V. CONCLUSIÓN

Esta opinión, puso de manifiesto que la pandemia incrementó la incidencia de la desigualdad en México, sin embargo, este estudio a través de una estrategia de visualización de mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, puede permitir incidir efectivamente en la visualización de este problema, así como la creación y evaluación de políticas públicas que tengan una visión amplia de diversos contextos en nuestro país, y por ende, resulte en una inclusión de hecho y que trascienda los postulados de los parámetros de protección que hasta ahora se han quedado en el terreno del deber ser.

---

<sup>1</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Tesis: 1a. CLXVII/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2009195 4 de 8 Primera Sala Libro 18, mayo de 2015, Tomo I Pág. 442 Tesis Aislada; Tesis: 1a. CLXXIII/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2009193 5 de 8 Primera Sala Libro 18, mayo de 2015, Tomo I Pág. 441 tesis Aislada y Tesis: 1a. CLXXIV/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época 2009192 6 de 8 Primera Sala Libro 18, mayo de 2015, Tomo I Pág. 440 Tesis Aislada.

## LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ETAPA POST COVID COMO MECANISMO PARA FRENAR LA DESIGUALDAD Y LA DESERCIÓN ESCOLAR

Margarita PALOMINO GUERRERO\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Marco teórico.* III. *Modelo de enseñanza no presencial.* IV. *Bondades de la enseñanza en tiempo real por transmisión remota.* V. *Estímulo fiscal a la educación en la era digital.* VI. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Ante los retos de continuar con los procesos de enseñanza-aprendizaje de manera segura por la pandemia que se afronta en el mundo, nuestro objetivo es analizar un esquema de educación por transmisión remota, donde el espacio no será el mismo pero sí el tiempo, por lo que es indispensable que el Estado garantice el acceso a recursos tecnológicos, tableta, computadora y en general cualquier dispositivo móvil que permita la conectividad al alumno, además de infraestructura, acceso a una red con suficiente cobertura y, en paralelo, capacitación a los profesores, no sólo en el manejo de las nuevas herramientas tecnológicas, sino además en estrategias pedagógicas para ambientes virtuales.

Lo anterior no solo para brindar acceso a la educación que en si debe ser una prioridad, sino además para evitar que se acentúe la brecha de desigualdad social, recordemos que el medio efectivo para lograr la movilidad social es la educación, el problema no es menor, 72 mil estudiantes de preparatoria y licenciatura están en peligro de abandonar sus estudios, es decir, el 20% del total de la matrícula de la UNAM se ha dado de baja para el siguiente ciclo escolar. Por lo que la falta de accesibilidad al aprendizaje

---

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; directora del Seminario de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la UNAM.

remoto pone en evidencia las desigualdades, ya que estos estudiantes viven en los hogares más pobres<sup>1</sup>.

En México se estima que 1,4 millones de estudiantes de todos los niveles no regresarán a clases en el curso 2021. El problema que veníamos arrastrando hoy se agudiza, ya que el 48% de las familias del país están empleadas en el sector informal, por lo que no resulta difícil imaginar su situación económica actual, lo cual no solo impacta en el acceso a la educación sino incluso recrudece la inseguridad alimentaria<sup>2</sup>. Razón por lo que es necesario incorporar programas remediales a distancia, dando prioridad a la atención de grupos marginados, por lo que proponemos la incorporación de un estímulo fiscal al fortalecimiento de la educación, encaminado a lograr que el sector productivo se involucre, no sólo en el financiamiento, sino además en coadyuvar en la generación de empleo temporal, para el regreso seguro a las aulas y aprovechar la coyuntura para romper con los programas asistencialistas que tanto dañan a la sociedad y transitar a programas de autoempleo para la sanitización de los centros escolares.

Además, en este contexto la pandemia nos obliga a replantearnos esquemas, formas y medios de enseñanza para transitar a una opción de educación a través de medios digitales, en donde el estudiante tome decisiones y deje atrás esquemas memorísticos que en nada contribuyen al desarrollo individual y/o social.

La propuesta radica en generar financiamiento directo a través de un “estímulo fiscal a la educación en la era digital”, aplicable en el Impuesto Sobre la Renta, tanto a personas físicas como morales, mismo que se podrá incrementar a partir de resultados, y será acreditable en la declaración anual, pero no solo en la etapa post Covid-19, dicho estímulo debe permanecer para generar el acceso a las nuevas tecnologías como mecanismo para lograr una sociedad informatizada, ya que la información es premisa para la organización económica, política y social, es necesario reconocer que hoy, las diferencias están marcadas por la carencia o riqueza de información a la que se tiene acceso, por lo que su inserción en contextos educativos es indispensable.

---

<sup>1</sup> Moreno, Teresa, *72 mil estudiantes de UNAM, en riesgo de desertar por crisis*, El Universal (Online), 08 de noviembre del 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/72-mil-estudiantes-de-unam-en-riesgo-de-desertar-por-crisis#:~:text=Son%20cerca%20de%2072%20mil,que%20comenzar%C3%A1%20el%2021%20de>

<sup>2</sup> Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, *Desarrollo Humano y COVID-19 en México: Desafíos para una recuperación sostenible*, 2020, p. 45, <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desarrollo-humano-y-covid-19-en-mexico-.html>

## II. MARCO TEÓRICO

La educación es un derecho fundamental y además se constituye en el mecanismo para que el sujeto pueda participar en un proceso evolutivo, no sólo de carácter intelectual sino además de transformación y aspiracional, con la tecnología entendida como el arte del saber hacer, después de una crisis sanitaria esta toma un papel central<sup>3</sup>.

El internet nació hace treinta años, pero hace seis años incorporó color e imágenes, y en el 2020 incluso realidad aumentada, en el transporte de datos con una rapidez inimaginable, propiciando que la penetración de la tecnología en las diferentes actividades se hiciera viral, pero hoy, frente a una pandemia como el Covid-19, se convirtió en un apoyo para la educación para todos, aparentemente porque sin desearlo se margina a los que menos tienen, en este sentido a través de plataformas es considerable que a partir de esta la educación se convierta en un proceso instruccional, pero no educativo, es decir, cuando hay ausencia de presencia esta es la consecuencia, perder la formación integral del sujeto<sup>4</sup>.

No estamos seguros que sea como lo afirma Porter, pero lo que resulta innegable es que las nuevas tecnologías, tanto de la comunicación como de la formación, han permitido el acceso a lo virtual, a nuevas formas de comunicación en su entorno personal, laboral y hasta familiar, por lo que la característica más relevante de la virtualidad es la creatividad<sup>5</sup>.

Bajo este contexto analizar la vinculación entre educación y las nuevas tecnologías a partir de financiamiento de los contribuyentes que adopten el “estímulo a la educación en la era digital” “se constituye en una propuesta viable, bajo dos vertientes:

- 1) Propiciar que el Estado pueda dotar de tabletas o computadoras a los estudiantes con altos promedios.
- 2) Fortalecer la infraestructura de internet en la mayor parte del país con recursos fiscales a partir de la participación del sector privado en el “estímulo a la educación en la era digital”.

---

<sup>3</sup> Duart, Josep M., *Aprender sin distancias*, Nueva revista de política, cultura y arte, 29 de agosto de 2000, <https://www.nuevarevista.net/destacados/aprender-sin-distancias/>

<sup>4</sup> Porter, David, *Internet Culture*, Editorial Routledge, New York, 1996

<sup>5</sup> Lévy, Pierre, *¿Qué es lo virtual?*, Editorial Paidós, Barcelona, 1999

### III. MODELO DE ENSEÑANZA NO PRESENCIAL

Hoy podemos identificar la educación a distancia, la educación por transmisión vía remota y sistemas híbridos. La modalidad que en nuestra opinión nos puede brindar mayores alternativas es la segunda, educación por transmisión remota en tiempo real, es decir, no se elige esta forma porque vivan en zonas aisladas o porque no existan centros educativos, es porque factores externos no les permiten asistir a los centros educativos, por ejemplo, la pandemia, por lo que es necesario primero contar con la infraestructura necesaria, lo cual requiere una fuerte inversión por parte del Estado, pero de antemano sabemos que éste no cuenta con recursos suficientes, por lo que es necesario establecer un estímulo fiscal para fortalecer la infraestructura tecnológica, ésta vista como un medio y no como un fin.

Por lo que la organización virtual entonces no tendrá coincidencia en el espacio, pero sí en el tiempo, y es que debemos reconocer que “las metodologías basadas en conceptos de virtualidad se irán extendiendo y generalizando”<sup>6</sup>, pero a partir de la incorporación de estrategias pedagógicas y modelos de aprendizaje en entornos virtuales, lo que permitirá relacionar culturas diferentes, para lo cual es fundamental dotar al profesor de competencias para que pueda construir nuevas estrategias en la metodología a partir de nuevas técnicas didácticas, como el aprendizaje colaborativo, poniendo al alumno como centro de atención, para que este pueda crear, evaluar y analizar, y por supuesto, aplicar el sentido común.

### IV. BONDADES DE LA ENSEÑANZA EN TIEMPO REAL POR TRANSMISIÓN REMOTA

El profesor de la IE Business School, Enrique Dans sostienen que la pandemia del Coronavirus trae también como consecuencia mejoras en la enseñanza online, pero para lograrlo son necesarias dos premisas: estudiantes que tengan acceso a conectividad y dispositivos, porque el interés puede ser muy alto pero si no cuenta con la infraestructura, y no refiero a la de su casa para contar con un dispositivo, aludo al soporte de infraestructura en la zona donde vive, y es que ya no hablamos de medidas urgentes para afrontar una problemática de cierto lapso de tiempo para luego transitar o retomar esquemas

---

<sup>6</sup> Ferraté, Gabriel, *Internet como entorno para la enseñanza a distancia*, Editorial Paidós, Barcelona, 1997

tradicionales, hoy hablamos de prepararnos para un cambio permanente. Seguramente contaremos con una vacuna a corto plazo que nos permita retornar a nuestras actividades, pero lo que es un hecho es que el cambio será permanente.

La educación ya no puede ser cien por ciento presencial porque no hay infraestructura suficiente, pero si hay una obligación de otorgar condiciones de acceso a las nuevas tecnologías y a la educación en todos los niveles, pero sobre todo en los básicos, lo que implicará tener apertura para aprender y desaprender, uno de los principales retos es aminorar la brecha digital. Así, será indispensable que los estudiantes cuenten con computadora, conexión a internet, con un ancho de banda razonable, es aquí donde resulta necesaria la participación de la sociedad civil y del profesor porque el alumno contara con un sinnúmero de información con un simple click, pero ahora debe aprender no a memorizar sino a seleccionar y usar la información adecuada, por lo que debemos superar estrategias de memorización, en donde el profesor se tiene que involucrar no sólo en sus horas de aula, el objetivo es generar experiencias de aprendizaje eficientes, completas y satisfactorias<sup>7</sup>. Por lo que, lo que en un primer momento se identificó como un problema puede ser la antesala para transitar a modelos eficientes de amplia cobertura en la educación que necesariamente implican construir una sociedad informatizada, la era digital puede ser el mecanismo que contribuya a reducir las diferencias propicie la inclusión y la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías.

En este orden de ideas, un estudio de R018 realizado por Learning House mostró que el 85% de los estudiantes que se habían matriculado previamente en cursos presenciales y en línea, señalan que su experiencia en línea era la misma<sup>8</sup>. Así, la tecnología nos brinda muchas alternativas, pero los diseños instruccionales resultan indispensables para fomentar competencias de comunicación, es decir, expresar claramente qué se requiere, cómo se presentará y cómo se evaluará. Es “desarrollar un liderazgo y empoderamiento de la comunidad bajo el compromiso ético y social del uso responsable de la tecnología, los contenidos de los productos y la creación

---

<sup>7</sup> Busteed, Brandon, *Online Education: From Good To Better To Best?*, Forbes, 5 de marzo de 2019, <https://www.forbes.com/sites/brandonbusteed/2019/03/05/online-education-from-good-to-better-to-best/#6e2690b36912>

<sup>8</sup> Duarte, Josep M., *Aprender sin distancias*, Nueva revista de política, cultura y arte, 29 de agosto de 2000, <https://www.nuevarevista.net/destacados/aprender-sin-distancias/>

de conocimiento”<sup>9</sup>. Bajo este contexto la participación social es fundamental baste referir que el 32.2% de hogares con niños sufrieron la caída de sus ingresos durante la pandemia y en los hogares sin menores el 21.9% vio disminuidos sus ingresos, lo cual recrudece la deserción y el abandono escolar de niños y jóvenes, lo que provoca estrés y depresión, fenómeno que en su conjunto se constituye en un detonador de violencia, es decir, es un problema que si no se interviene puede agudizar los problemas ya existentes, que por cierto se ha pasado a un segundo término su atención<sup>10</sup>.

## V. ESTÍMULO FISCAL A LA EDUCACIÓN EN LA ERA DIGITAL

La educación es un derecho fundamental pero además se constituye en el mecanismo para que pueda el sujeto participar en un proceso evolutivo no sólo en lo intelectual sino además de transformación y mejorar su calidad de vida. Pero es necesario nuevos esquemas de participación que permitan que se tenga acceso a la educación, no es necesario insistir en que es un elemento básico para el cambio, en lo que necesitamos trabajar es cómo lograr que se tenga acceso a ella, sobre todo en momentos de crisis, ya sea de carácter económico, político o sanitario como la que este momento enfrenta el mundo, por lo que el objetivo es mostrar que a través de los estímulos fiscales el Estado puede lograr la participación de todos los sectores e involucrar de manera directa a la sociedad para construir la cultura de igualdad, ya que no podemos mejorar los niveles de acceso a la educación si no hay condiciones iguales de acceso a las tecnologías.

Bajo este contexto partimos de establecer que la igualdad es un principio que proscribe la discriminación por razones de raza, lengua, preferencia sexual, religión, ideas políticas, género o cualquier otra que atente contra la dignidad humana<sup>11</sup>.

Por lo que partiendo de que afirmamos que el estímulo fiscal es una medida que puede tomar el Poder Legislativo si lo plasma en la ley, generalmente lo hace en el título VII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta,

---

<sup>9</sup> Cazares Sánchez, Cristina, *El Derecho de Todos Hacia la creación de una comunidad de aprendizaje virtual para la Divulgación del Derecho. Enfoque de género*, 2016, <http://132.248.161.133:8080/jspui/handle/123456789/4910>

<sup>10</sup> Agencia EFE, *Pandemia agudiza brechas en salud, educación y pobreza en infancia mexicana*, 10 septiembre 2020, <https://www.efe.com/efe/usa/mexico/pandemia-agudiza-brechas-en-salud-educacion-y-pobreza-infancia-mexicana/50000100-4340070>

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1º, 2020

o bien a partir de un decreto del Poder Ejecutivo con fundamento en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, pero en ambos casos se busca que los particulares participen en acciones o actividades que no están obligados, sin embargo a través de un beneficio en la aminoración de la carga tributaria, generalmente del ISR, aceptan participar, así tenemos estímulo a proyectos cinematográficos, teatrales, a empresas de alto riesgo, por lo que consideramos viable el estímulo a la enseñanza en la era digital, que sería en dos sentidos para las personas morales que desarrollen mecanismos para una mayor cobertura de internet con su infraestructura creada o la que generen en un año para acreditar el 100% de la inversión a partir del impacto real con prioridad a zonas marginadas o rurales. En el caso de personas físicas se contempla se les acredite en el pago anual el patrocinio de medios electrónicos a estudiantes con altos promedios, es decir a través de un órgano ciudadanizado se integrará un fondo para la compra y entrega de computadoras o tabletas que se asignaran en zonas donde cuenten con la infraestructura necesaria para ser utilizadas.

## VI. CONCLUSIONES

- 1) Es importante que en etapas de crisis se reestructuren esquemas tradicionales que ya no respondan a la dinámica social y al desarrollo económico, para lo cual resulta indispensable vincular al sector público, privado y social y transitar a una sociedad informatizada.
- 2) El estímulo fiscal a la educación en la era digital se constituye en una oportunidad para reconfigurar la enseñanza con apoyo de las TIC y dar cumplimiento a lo que establece nuestra Carta Magna “El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso permanencia y participación en los servicios educativos”<sup>12</sup>.
- 3) La no atención de alteraciones coyunturales se puede convertir en problemas estructurales, y la única forma de resolverlos es con la participación de la sociedad en su conjunto, porque grupos o sectores sociales sin oportunidades para mejorar su condición de vida transforman en resentimiento social su frustración. Por lo que el Estado no puede permanecer como espectador, es necesario que encabece las acciones que involucren a todos los sectores con un fin en concreto: frenar las desigualdades.

---

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 3° quinto párrafo, 2020

## CAMBIO CLIMÁTICO Y COVID-19: DOS CRISIS URGENTES EN UN MÉXICO CON PROFUNDA DESIGUALDAD

Felipe ROMERO\*

Gala ZAVALA\*\*

Si no cambiamos urgentemente nuestro modo de vida, ponemos en peligro la vida misma”. Antonio Guterres durante la vigésimo quinta Conferencia de las Partes (COP25) del clima de la ONU.

*SUMARIO: I. Cambio climático. II. Los efectos del cambio climático en la salud en contexto del COVID-19. III. El problema de la calidad del agua y el aire frente a la pandemia. IV. El incremento de residuos plásticos. V. La responsabilidad nacional e internacional frente a la doble crisis. VI. Comentarios finales.*

A lo largo de la historia de la humanidad, diversos significados y conceptos han sido creados alrededor de la desigualdad, sin generar para ello un cuestionamiento sobre la universalidad de estas consideraciones. La idea de progreso como resultado de la globalización, es un fenómeno mundial que está acabando con la vida como la conocemos, que ha generado una industria extractiva y des-posedora de los recursos disponibles que afecta los índices de resiliencia en los recursos de los que la humanidad y otras especies dependen.

---

\* Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), licenciado en desarrollo rural por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER).

\*\* Internacionalista por la Universidad Iberoamericana, técnica en computación por el Instituto Tecnológico Plantel Fundación Azteca.

Como consecuencia de esta afectación generada por las actividades antropogénicas, enfrentamos la crisis del cambio climático, cuyas consecuencias pueden verse en distintas esferas, una de ellas es la actual crisis causada por el COVID-19, crisis que diversos organismos que gozan de legitimidad científica, han asociado al cambio climático. En este sentido, la vulnerabilidad frente la pandemia actual también está determinada por condiciones derivadas de la enorme desigualdad que hay en México y en los países de América Latina y el Caribe, mucha de esta desigualdad es de tipo estructural y en un marco de Derechos Humanos también debe ser atendida de manera urgente por el gobierno.

Como se mencionó anteriormente, el cambio climático provocado por actividades antropogénicas tiene efectos en las diversas áreas de la vida como la conocemos: en la biodiversidad, la economía y en el tema que motiva este artículo, la salud. Podríamos preguntarnos ¿qué tiene que ver el cambio climático, el estado medio del clima, el aumento de la temperatura con la actual crisis de salud que enfrentamos con el COVID-19? Este artículo busca aportar unas primeras ideas a esta interrogante y contribuir a identificar las responsabilidades nacionales e internacionales que el gobierno mexicano debe asumir en un contexto de profunda desigualdad.

## I. CAMBIO CLIMÁTICO

Existe una confusión cuando hablamos de cambio climático y calentamiento global y aunque están profundamente relacionados uno con otro, es importante iniciar aclarando que no son lo mismo. El cambio climático es definido por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC)<sup>1</sup>, organismo que goza de legitimidad científica en el tema a nivel global, como una importante variación estadística en el estado medio del clima, o bien, como una importante alteración en el estado medio del clima en cierto periodo prolongado (en bloques de diez años o más). La parte más importante está en entender qué provoca los diferentes cambios climáticos que existen, ya que pueden ser originados por procesos naturales o bien, como consecuencia de acciones antropogénicas, es decir, derivado de la actividad de la especie humana, es en este último tipo en el que entra el cambio climático que esta-

---

<sup>1</sup> Creado en 1988, es un organismo conformado por gobiernos parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo objetivo es proporcionar a los gobiernos toda la información científica necesaria para la creación e implementación de políticas orientadas a la adaptación y la mitigación del cambio climático.

mos enfrentando y que se ha convertido en la mayor amenaza a la vida como la conocemos. En este cambio climático lo que observamos es un cambio de clima que se atribuye directa o indirectamente a las actividades humanas, más allá de los cambios naturales de los que se habló anteriormente.

Ahora bien, el incremento en la temperatura media es el fenómeno que provoca el calentamiento global, para entender cómo ocurre, es necesario hablar primero de los Gases de Efecto Invernadero (GEI). Los GEI son emitidos por diversas actividades que realizamos los seres humanos, principalmente la emisión de dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ) proveniente de la deforestación y el uso de combustibles fósiles, particularmente en las ciudades, entre otros gases como óxidos de nitrógeno,  $\text{N}_2\text{O}$  y sobre todo, metano,  $\text{CH}_4$ ; un 55% de la población mundial habita en las ciudades<sup>2</sup>, por lo que las altas emisiones de estos gases quedan atrapadas en la atmósfera, provocando el efecto invernadero responsable de que la Tierra se caliente en niveles superiores a la temperatura promedio global y agravando el cambio climático y sus impactos.

Las consecuencias del incremento en la temperatura media global son variadas: el aumento de la temperatura de los océanos, alteraciones en el ciclo del agua, derretimiento de los polos o superficies glaciares, pérdida de especies por la alteración de los ecosistemas, aumento en el nivel del mar y, por tanto, intensificación de diversos fenómenos meteorológicos. Sin embargo, hay un impacto que está teniendo efectos con mayor inmediatez que pueden ser advertidos por la mayoría de la población, es el aumento en las enfermedades tropicales o bien, de enfermedades derivadas de la mutación de algunos virus. Es importante recalcar que la temperatura global promedio no debe superar el  $1.5^\circ\text{C}$ , si superamos este límite o peor aún, si aumentamos la temperatura a  $2^\circ\text{C}$ , las consecuencias serán aún más graves e incluso, irreversibles.

Con lo que acabamos de explicar, cabe resaltar que diversos estudios científicos, entre ellos, algunos realizados por el IPCC, confirman que el cambio climático es consecuencia de las actividades humanas y aunque esta afirmación puede parecer reiterativa, es necesario entenderla y asumirla para la determinación de responsabilidades a nivel nacional e in-

---

<sup>2</sup> De acuerdo a informe de las Naciones Unidas, un 55% de la población global actualmente vive en ciudades y se estima que esta proporción aumentará hasta un 13 % de cara a 2050. (Noticias ONU, 2018). Disponible en: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html#:~:text=Actualmente%2C%20el%2055%20%25%20de%20las,el%20mundo%20vive%20en%20ciudades>.

ternacional, especialmente frente a actores internacionales de la corriente “negacionista”<sup>3</sup> del cambio climático.

En este sentido, a la fecha existe una imperiosa necesidad por parte de los países de implementar mecanismos para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, pues sus efectos tanto en los elementos naturales como en las personas pueden ser devastadores. Es por ello que a nivel internacional los gobiernos han creado diversos instrumentos internacionales para hacer frente a estos efectos adversos, por ejemplo, uno de los de mayor relevancia es el Acuerdo de París, adoptado durante el 21er periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Derivado de este instrumento internacional los países han asumido obligaciones para hacer frente a esta problemática global. En el caso de México, el Gobierno ha adoptado mecanismos tanto legales como de política pública como la Estrategia Nacional de Cambio climático y en la implementación de medidas de mitigación<sup>4</sup> y adaptación<sup>5</sup>.

En el contexto actual y en el caso de México, la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, el cual ocasiona la enfermedad denominada COVID-19, ha puesto en evidencia dos aspectos fundamentales. El primero consiste en la interrogante sobre si la pandemia actual es uno más de los efectos adversos del cambio climático, el segundo, relativo a la cuestión social, es decir, las autoridades han implementado un modelo de restricciones para hacer frente a la pandemia, no obstante no todas las personas tienen esa posibilidad y por ello cabe la pregunta sobre cómo, en una situación de pandemia, se pueden implementar medidas para enfrentarla y a la vez en un marco de Derechos Humanos, se garantizan los derechos de todas las personas.

Esto supone atender a los sectores más desaventajados mediante el diseño e implementación de medidas adecuadas, puesto que la pandemia ha evidenciado profundas desigualdades sociales, es decir entre quienes

---

<sup>3</sup> La corriente negacionista del cambio climático reconoce que estamos enfrentando una serie de impactos derivados de esta crisis, sin embargo, por lo general niegan que dichas consecuencias estén siendo provocadas por las actividades antropogénicas, justificando y perpetuando el deterioro del planeta.

<sup>4</sup> Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.

<sup>5</sup> Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos.

pueden quedarse en casa, cuentan con un ingreso seguro, tienen acceso a servicios médicos, a agua potable, incluso, a información oficial; y quienes no tienen esas posibilidades y, por lo tanto, resienten de manera diferenciada los efectos e impactos. En ambas cuestiones, el Estado juega un papel definitorio, para evitar futuras pandemias y crisis ambientales y al mismo tiempo proteger y garantizar los derechos de las personas para disminuir riesgos en los sectores de mayor vulnerabilidad.

En la medida que existen sectores de la sociedad que resienten con mayor fuerza los efectos de estas pandemias, viene al caso el papel del Estado y en ese sentido cobran relevancia las obligaciones generales que las autoridades tienen con todas las personas de proteger la salud y otros derechos vinculados a éste de igual relevancia, como los derechos a un medioambiente sano; al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; y a una vivienda digna.

## II. LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA SALUD EN CONTEXTO DEL COVID-19

Los efectos del cambio climático son múltiples, al respecto, el IPCC ha advertido desde su segundo informe en 1995 que las consecuencias sobre la salud humana serán “particularmente adversas”. Para hablar de los efectos del cambio climático en la salud, es necesario analizarlos en dos ejes: los efectos directos y los efectos indirectos. Los primeros se refieren a los efectos inmediatos del clima, por ejemplo, el aumento de la temperatura promedio, el aumento de olas de calor cada vez con mayor intensidad y duración, provocando que se agraven enfermedades como las cardiopulmonares; por otro lado, los efectos indirectos, el IPCC indica que predominará el aumento en la transmisión de enfermedades infecciosas. Igualmente, el aumento del nivel del mar provoca inundaciones que contaminan las fuentes de agua dulce, agravando las enfermedades que derivan del contacto o consumo con agua contaminada, aunado, además, a impactos en las cosechas y en la producción de alimentos diversos. Los daños también podrán verse en las consecuencias de respirar aire con mala calidad, ya que las emisiones de GEI empeoran la calidad del aire, convirtiendo todos los efectos en una trampa para la salud humana y en algunos casos, la salud de otras especies.

Ahora bien, es sumamente complejo cuantificar y prever con precisión los efectos del cambio climático en la salud humana, ya que el nivel

de afectación depende de múltiples factores y condiciones de vulnerabilidad que no se enfocan únicamente en esta crisis. Se ha dicho en repetidas ocasiones que el cambio climático es la amenaza más grande que enfrentamos como humanidad, y para hacerle frente no debe asumirse que todos y todas cuentan con las mismas capacidades y recursos. Para medir el impacto de los efectos adversos del cambio climático en la salud de las personas, es necesario tomar en cuenta los niveles de riesgo y vulnerabilidad de las ciudades y localidades, el aspecto geográfico, las condiciones socioeconómicas, la alimentación, las vacunas recibidas y el acceso o no a servicios de salud, los niveles de pobreza y marginación, entre otros.

Un ejemplo de las desigualdades que toca vivir a algunos sectores es la coexistencia de dos o más pandemias a la vez, que se ha presentado en algunas regiones. V. gr. el Gobierno de México, por medio del Instituto Nacional de Salud Pública, en algún momento ha hablado de una sindemia global de obesidad, desnutrición y cambio climático. En tal sentido, parte de las obligaciones de los gobiernos es tomar en cuenta los contextos y problemática que cada región y sector presentan, por ejemplo, la llegada a México del nuevo virus SARS-CoV-2 se dio en un momento en que también se presentaron otras enfermedades epidémicas de urgente atención como el sarampión y dengue.

De acuerdo a la información de la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud, en México existen otras enfermedades que, junto con el virus SARS-CoV-2 pueden complicarse y su atención es crucial, por ejemplo el dengue en los estados de San Luis, Jalisco, Nayarit y Michoacán<sup>6</sup>; y el sarampión en la Ciudad de México, Estado de México, Campeche y Tabasco.<sup>7</sup>

El derecho a la salud incluye el derecho no sólo a acceder a atención médica y a medicamentos, sino también abarca la prevención, el tratamiento y el control de enfermedades. Por esta razón las autoridades deben considerar que muchas de las enfermedades se relacionan con fluctuaciones climáticas, como las enfermedades cardiovasculares, respiratorias, la transmisión de enfermedades infecciosas y la desnutrición.

---

<sup>6</sup> Secretaría de Salud, Panorama Epidemiológico de Dengue, Semana Epidemiológica 37, 2020. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578229/Pano\\_dengue\\_37\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/578229/Pano_dengue_37_2020.pdf)

<sup>7</sup> Secretaría de Salud, Dirección de Vigilancia Epidemiológica de Enfermedades Transmisibles, Boletín Informativo No. 19 de la situación del Cierre del Brote de Sarampión, Agosto de 2020. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570089/Boletin\\_Brote\\_Sarampion\\_19.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570089/Boletin_Brote_Sarampion_19.pdf)

### III. EL PROBLEMA DE LA CALIDAD DEL AGUA Y EL AIRE FRENTE A LA PANDEMIA

De manera recurrente las autoridades sanitarias han hecho hincapié en acatar las recomendaciones sanitarias y, parece que se presuponen que todas o la gran mayoría de las familias cuentan con una vivienda adecuada con acceso a agua potable y saneamiento, no obstante, millones de mexicanos no tienen acceso efectivo a este derecho. Hay que tomar en cuenta que en México, de acuerdo a la Comisión Nacional del Agua, diversos acuíferos del país han mostrado una disponibilidad de aguas muy baja y extremadamente baja, lo cual ocasiona que en diferentes regiones del país, las personas no puedan ajustarse a las recomendaciones de las autoridades sanitarias en el contexto actual.

Aunado a esto, en México el problema de la calidad del agua es de tal magnitud que la mayoría de las regiones administrativas hidrológicas donde la autoridad del agua en México realiza monitoreos presenta porcentajes relevantes de agua contaminada y altamente contaminada.<sup>8</sup>

Lo anterior indica que no todas las personas tienen acceso a agua en calidad y cantidad suficiente para hacer frente a esta pandemia y que las autoridades, en el marco de sus obligaciones y competencias, deben adoptar medidas adecuadas para garantizar un mínimo vital ante esta pandemia por el COVID-19, atendiendo al estándar internacional que pone el derecho al agua como condición previa del derecho a la salud y a la vez precisa que la disposición de agua debe ser suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

Una parte importante de los esfuerzos de los países se ha centrado en la reducción de emisiones de carbono para, entre otras cosas, mejorar la calidad del aire, al respecto se busca disminuir las emisiones contaminantes, tanto móviles como fijas, de los llamados contaminantes climáticos de vida corta<sup>9</sup>, tales como el carbono negro, el metano, el combustóleo y el diesel.

Así pues, un estudio reciente realizado en los EE.UU. por la Escuela de Salud Pública TH Chan de Harvard ha concluido que la contaminación

---

<sup>8</sup> CONAGUA, 2018, Estadísticas del Agua en México 2018, SEMARNAT-CONAGUA, México. Disponible en: [http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM\\_2018.pdf](http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf)

<sup>9</sup> Llamados también forzadores climáticos de vida corta, son aquellos compuestos de efecto invernadero, gases, aerosoles o partículas de carbono negro, cuya vida media en la atmósfera después de ser emitidos se estima en semanas o hasta décadas, en un rango siempre inferior a la vida media del bióxido de carbono, estimada ésta última en 100 o más años.

del aire está relacionada con mayores tasas de mortalidad por COVID-19, señala que las personas con COVID-19 que viven en regiones con altos niveles de contaminación del aire tienen más probabilidades de morir a causa de la enfermedad que las personas que viven en áreas menos contaminadas. Precisa que un pequeño aumento en la exposición a largo plazo a las partículas PM 2.5 conduce a un gran aumento en la tasa de muerte por COVID-19.<sup>10</sup> La información que se genera con estudios como este debe ser tomada en cuenta por las para diseñar e implementar políticas públicas de salud, en el caso de nuestro país, en los últimos años las partículas PM 2.5 han ocasionado contingencias ambientales en regiones como la Ciudad de México y representan un riesgo a la salud de las personas, particularmente tienen efectos nocivos y enfermedades cardíacas y pulmonares.

Como se puede ver, atender las obligaciones en materia de reducción de emisiones de carbono para mejorar la calidad del aire toma gran relevancia en contextos como el de la actual pandemia, puesto que podría significar una reducción en los riesgos de la salud de las personas, asimismo, cabe destacar que en el caso de México se ha creado la megalópolis de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) que, entre otras cosas busca hacer frente a la problemática de la calidad del aire en esta región.

#### IV. EL INCREMENTO DE RESIDUOS PLÁSTICOS.

El uso excesivo de productos que contienen plástico está generando una contaminación masiva a nivel global; aproximadamente ocho millones de toneladas de basura plástica llegan a los océanos y provocan la muerte de muchas especies. Estas son algunas de las consecuencias del exceso de residuos plásticos, sin embargo, también están llegando a nuestro organismo.

Existen diversos tipos de plásticos, pero los que más afectan son los de un solo uso, residuos que durante la pandemia por el COVID-19 han vuelto a ser utilizados de forma masiva. De acuerdo a un comunicado de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), un 75% del plástico generado para la contención de la propagación del virus como mascarillas, guantes, bolsas de plástico de un solo uso y empaques de productos de limpieza, llegarán a los mares y océanos. Si proyectamos

---

<sup>10</sup> Xiao Wu, Rachel C. Nethery, Benjamin M. Sabath, Danielle Braun, Francesca Dominici, 2020, Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study. Disponible en: <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.05.20054502v2.full.pdf+html>

las aproximadamente 8 toneladas que llegaban a los océanos previo a la pandemia por el COVID-19 y agregamos esta nueva proliferación de residuos plásticos que se han vuelto “necesarios” para satisfacer las medidas de higiene, hablamos de un incremento en la crisis de contaminación por residuos plásticos que ya era suficientemente grave antes de la pandemia. De acuerdo a una encuesta elaborada por Los Angeles Times<sup>11</sup>, tan sólo en un confinamiento de ocho semanas en Singapur, los 5.7 millones de residentes desecharon 1,470 toneladas adicionales de envases plásticos que provenían principalmente de plásticos de transporte, protección y embalaje de productos de primera necesidad que eran enviados a sus casas.

## V. LA RESPONSABILIDAD NACIONAL E INTERNACIONAL FRENTE A LA DOBLE CRISIS

Si bien existen diversos instrumentos legales y de política pública para la mitigación y adaptación al cambio climático, estos, al ser implementados por los Gobierno, deben diseñarse y aplicarse tomando en cuenta, además, factores específicos como los de desigualdad estructural, en donde las minorías y grupos desaventajados, en un estado de derecho y democrático también deben ser protegidos mediante medidas que tomen en cuenta sus particularidades, por ello es de suma relevancia identificar las obligaciones del Gobierno Mexicano frente a la crisis desde el plano internacional, con miras a garantizar a todas las personas el ejercicio y disfrute del derecho a la salud en un plano de igualdad, tomando en cuenta las obligaciones nacionales como internacionales del Estado Mexicano.

En este sentido, vale la pena iniciar el recorrido por las responsabilidades a nivel global con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales buscan dar seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con una visión de sostenibilidad ambiental para enfrentar los efectos del cambio climático. Por su parte, la Convención de Viena de 1987, ratificada por México el 14 de septiembre de 1987, incluye obligaciones para reducir la producción y consumo de clorofluorocarbonos (CFC) al 50% a través de un cambio tecnológico, para lo cual, los países se comprometen a una cooperación intergubernamental para la investigación y observa-

---

<sup>11</sup> Bengali, Shashank. “The COVID-19 pandemic is unleashing a tidal wave of plastic waste”, en Los Angeles Times, 13 de junio del 2020. Disponible en: <https://www.latimes.com/world-nation/story/2020-06-13/coronavirus-pandemic-plastic-waste-recycling>

ción sistemática de la capa de ozono, adoptando con dicho fin el Protocolo de Montreal, ratificado por México el 31 de marzo de 1988. Este protocolo ha sido ajustado a través del tiempo con el fin de acelerar el calendario de eliminación y aumentar las medidas de control.

Ahora bien, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de 1994, cuyo objetivo es “estabilizar las emisiones de GEI a un nivel que “evite interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático”, en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, reconoce que los países más desarrollados han emitido la mayor cantidad de gases de efecto invernadero, afirma que la respuesta debe ser internacional aunque con responsabilidades comunes pero diferenciadas. Su carácter marco le permite agregar enmiendas a fin de optimizar las estrategias para conseguir su objetivo y para ello se crean las Conferencias de las Partes (COP) a fin de revisar anualmente su aplicación y los compromisos adquiridos para cumplir los objetivos.

En 2015, la Conferencia de las Partes número 21, logró la creación del Acuerdo de París, comprometiendo a países desarrollados y en desarrollo para mantener la temperatura promedio global por debajo de los 1.5°C, su objetivo es limitar el calentamiento global a dos grados Celsius sobre los niveles preindustriales. México firmó este Acuerdo y lo ratificó el 22 de abril del 2016, comprometiéndose a reducir sus emisiones de GEI en un 25%. Lo más importante de este acuerdo es que se trata de un instrumento jurídicamente vinculante para las partes que lo ratifiquen, es decir, que los compromisos que cada país ha realizado, está marcado por una obligatoriedad que presiona a los países a realizar el cumplimiento de la reducción de GEI a través de un mecanismo de revisión de compromisos.

A nivel regional existen también diversos instrumentos que deben ser aplicados en la lucha contra el cambio climático, como los elaborados por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos y las consecuentes opiniones consultivas y jurisprudencia emitida por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de la afectación de Derechos Humanos como consecuencia del cambio climático. La resolución de la Asamblea General de la OEA No. 2429 sobre Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas, aprobada el 3 de junio de 2008, indica que los pilares interdependientes para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza se apoyan en el desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente.

En el caso de México, para atender sus obligaciones en materia de cambio climático ha creado una serie de leyes y mecanismos de política pública tendientes a hacer frente a los efectos adversos del cambio climático. Cobra relevancia la Ley General de Cambio Climático (DOF 06-06-2012) de la cual se desprende la Política Nacional de Cambio Climático, que busca implementar medidas centradas en la mitigación y adaptación, existe un programa de política climática para cada una, asimismo, la política nacional abarca subprogramas para los gobiernos federal, estatal y municipal, un Programa Especial de Cambio Climático (PECC).

En este orden de ideas es existe un marco nacional como internacional del que se desprenden obligaciones para el Estado Mexicano de combatir los efectos adversos del cambio climático, por ello es importante que las autoridades cumplan con las metas de la política climática nacional y subnacional, puesto que son los mecanismos que se han creado para hacer frente al cambio climático. Estas medidas deben tomar en cuenta factores de desigualdad estructural y características particulares de las poblaciones.

## VI. COMENTARIOS FINALES

Como se desarrolló a lo largo de este análisis, el cambio climático es la amenaza más grande que enfrenta la humanidad y la pandemia por el COVID-19, es parte de las consecuencias. Para hacer frente a la pandemia actual es necesario que los gobiernos, además de atender las medidas directas y de mayor urgencia centradas en la atención médica y la prevención, adopten medidas para garantizar los derechos a la información, medio ambiente sano, acceso al agua potable, alimentación y vivienda digna, sobre todo en los sectores más vulnerables, como las comunidades indígenas y rurales, mujeres o colonias ubicadas en las periferias de las grandes ciudades, niñas y niños y personas de la tercera edad.

Un posterior análisis debería ser enfocado particularmente al doble impacto que vivirán las mujeres como grupo históricamente vulnerable y ahora ante el cambio climático, aunado a otras características que puedan agravar su condición, todo ello, a través de una perspectiva ecofeminista que identifique los riesgos potenciales de la discriminación interseccional en un contexto de crisis climática y con miras a cumplir las responsabilidades a nivel nacional e internacional que ha suscrito el país mexicano en las diversas materias que protegen los Derechos Humanos.

Para evitar que las consecuencias continúen agravándose y sean irreversibles, es necesario realizar cambios significativos en el ritmo de producción, consumo y desecho que está deteriorando al planeta de forma radical. Así como hoy en día se resienten los efectos por las actividades antropogénicas del pasado, las generaciones futuras resentirán los impactos de las actividades antropogénicas de hoy y la proliferación de residuos plásticos como consecuencia de las estrategias de contención del virus continúan agravando la crisis climática, contribuyendo a perpetuar el círculo vicioso que dio origen a esta crisis sanitaria.

La pandemia por el COVID-19 ha demostrado que toda alteración en un sistema natural, tendrá consecuencias en el resto del mundo, particularmente, en los sectores donde haya mayor vulnerabilidad. Es aquí donde toman suma relevancia las medidas de mitigación y adaptación que los gobiernos deben implementar, para hacer frente al cambio climático, puesto que al mismo tiempo se reducen las vulnerabilidades en contextos de pandemia como la actual.

## OMISIÓN DE AUTORIDADES ANTE ABUSOS DE AEROLÍNEAS. AMPARO CONTRA DISCRIMINACIÓN Y AFECTACIÓN DE LA DIGNIDAD HUMANA

Ramón Alfonso SALLARD\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Hechos*. III. *Contratos de adhesión*. IV. *Derecho a la dignidad, a la igualdad y a la no discriminación*. V. *El particular en funciones de autoridad*. VI. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Hasta la aparición de la pandemia por coronavirus COVID-19, el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México registraba saturación de vuelos y un enorme flujo de pasajeros. Salvo un par de horas en la madrugada, los arribos y salidas prácticamente no cesaban. Esta situación era atribuible, entre otras razones, al surgimiento en los últimos años de nuevas aerolíneas de bajo costo, las cuales atrajeron a un segmento de población que antes no tenía acceso a ese servicio y fomentaron, adicionalmente, un mayor número de traslados de los usuarios frecuentes.

La expansiva operación de este tipo de aerolíneas en todo el territorio nacional, y muy particularmente de Viva Aerobús —su denominación comercial—, ciertamente produjo beneficios al pasajero, pero también una gran cantidad de abusos, arbitrariedades y francas violaciones a derechos humanos. Varios de estos conflictos han sido dirimidos en dependencias administrativas no jurisdiccionales como la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discrimi-

---

\* Reportero de investigación y analista político desde 1983. Ha laborado para diversos medios de comunicación como Proceso, La Jornada, El Universal, El Financiero y otros. Licenciado en periodismo (SEP, acuerdo 286), escritor y editor. Becario del Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI).

minación (Conapred). Otros, los menos, han llegado a tribunales. Incluso fue necesario que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara, mediante jurisprudencia obligatoria y tesis aisladas, sobre libertad tarifaria y cobro de la primera maleta, entre otros temas.

Sin embargo, el fondo del asunto no ha sido resuelto —discriminación y afectación constante a la dignidad humana—, así como tampoco aspectos de carácter procesal constitucional, como los contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), debido a que las autoridades responsables de supervisar y en su caso sancionar a las aerolíneas que hacen uso de un bien público concesionado, han sido omisas en el cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones. Esta omisión, además de ser violatoria de derechos humanos, vulnera el principio de legalidad, fundamento del Estado de derecho.

A partir de una situación límite vivida por un pasajero de la aerolínea comercial Viva Aerobús, el afectado formuló demanda de amparo indirecto en contra de esa concesionaria y de otras tres autoridades —Profeco, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Secretaría de Economía (SE)—el seis de marzo de 2020, ante la Oficina de Correspondencia Común de Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. El caso fue remitido al Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del mismo circuito, bajo número de expediente 481/2020.

Sin embargo, al decretarse el confinamiento por parte de la autoridad de salud con motivo de la pandemia, se suspendieron los plazos procesales durante varios meses y el juicio quedó paralizado hasta agosto, cuando el Poder Judicial de la Federación reanudó actividades bajo criterios de “nueva normalidad”.

El incremento de vuelos, y consecuentemente el mayor flujo de pasajeros bajo este esquema diseñado por la autoridad sanitaria, produjo nuevas y más graves violaciones a derechos humanos de la misma aerolínea sujeta a juicio. Una situación similar a la del quejoso, y la misma respuesta del personal de tierra de la aerolínea, vivió otro pasajero en fecha más reciente, con la agravante, esta vez, de que la víctima fue una persona con discapacidad. A diferencia del caso que aquí se analiza, el afectado optó por interponer queja ante Conapred con resultado todavía incierto. El relato de lo sucedido apareció en varios medios de comunicación.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sadot, Eduardo, “Rabia e impotencia contenida provocan las injusticias”, SDP, 01/09/2020. Se puede leer en: <https://www.sdpnoticias.com/columnas/viva-aerobus-discrimina-a-joven-discapacitado.html>.

## II. HECHOS

El quejoso, cuyo domicilio se ubica en el estado de Morelos, adquirió el 13 de febrero de 2020, vía internet, un boleto de Viva Aerobús (Aerolíneas Nacionales, S.A. de C.V.) para trasladarse de urgencia esa misma noche a Hermosillo en el vuelo 1328, con motivo del fallecimiento de su hermano, ocurrido alrededor del mediodía. Pagó un paquete de modalidad Básica, con pase de abordar VIP, que le daba derecho a documentar una maleta de hasta 15 kg y dos pequeñas de mano. Él llevaba su computadora y una mochila con documentos. Además, una maleta pequeña de 10 kg para documentar.

Sin embargo, ese día había un operativo de seguridad de la Guardia Nacional en Circuito Bicentenario que retrasó varios minutos al taxi en el que se trasladaba. El quejoso arribó al aeropuerto con 50 minutos de anticipación a la hora de salida. Para no correr riesgo de cierre de vuelo, decidió ingresar a sala de última espera sin documentar equipaje. Allí, le solicitó al supervisor de tierra de la aerolínea su autorización para llevar consigo la maleta que debía documentar, o bien, si eso no era posible, que la bajaran al área de equipaje sin costo alguno, dado que éste ya había sido cubierto. La respuesta fue única e inamovible: o pagaba 850 pesos por concepto de documentación extemporánea o se le impediría el abordaje.

El ciudadano afectado le explicó que viajaba de urgencia por el fallecimiento de su hermano y que, dada la premura y lo inesperado del deceso, no llevaba tarjeta de crédito o débito, ni tampoco contaba con efectivo suficiente para pagar esa penalización. El pasajero habló, incluso, con el capitán de la aeronave cuando éste ingresaba, pero la postura fue la misma. Siguió el diálogo. Los pasajeros iniciaron el abordaje hasta que el afectado quedó solo en la sala con el personal de tierra. Como última medida, les propuso dejar la maleta en cuestión bajo su resguardo y recuperarla a su regreso. Se negaron. Tampoco aceptaron que ésta se quedara en sala de espera. Adujeron cuestiones de seguridad.

El usuario, desesperado ante la falta de empatía del personal de la aerolínea, dejó la maleta con ellos y se trasladó al túnel de acceso a la aeronave. Pero antes de ingresar a ella, fue alcanzado por personal de seguridad, que le impidió continuar. Lo desalojaron a empujones. Es decir, hubo contacto físico. De inmediato se presentaron elementos de la Guardia Nacional y amenazaron con llevar al pasajero al Ministerio Público por presunta violación a la seguridad del avión y por “poner en riesgo a tripulación y pasajeros” con su intento de abordaje.

El afectado dialogó con los elementos de seguridad sin alterarse, a pesar del abuso. Éstos terminaron por darle la razón. Sin embargo, el vuelo partió sin él. El pasajero tuvo una afectación física, aparentemente de carácter cardiovascular, por lo cual fue necesario que personal médico del aeropuerto lo revisara. Al final fue solamente estrés. Enseguida, el ciudadano se presentó al mostrador de Viva Aerobús para que se le brindara en el siguiente vuelo, programado para el 14 de febrero, el servicio previamente contratado y pagado, o que se emitiera un Certificado de Vuelo para ser utilizado posteriormente. Solicitó, en última instancia, el reembolso. Hubo burla como respuesta. Además, el responsable del turno de noche catalogó al quejoso como “persona disruptiva”, por lo cual no solamente no se haría ningún reembolso, sino que en adelante se le prohibiría viajar por Viva Aerobús.

El ciudadano afectado acudió al módulo de Profeco en el aeropuerto de la Ciudad de México, pero éste se encontraba cerrado desde las 9 de la noche, y para entonces ya eran más de las 10. No hubo forma de presentar queja ni, mucho menos, resolver *in situ* el problema. Fue necesario que un familiar del pasajero pagara desde Hermosillo un nuevo boleto en otra aerolínea, para que pudiera viajar al siguiente día al funeral de su hermano. Tuvo que pasar la noche en el aeropuerto, sin dormir.

### III. CONTRATOS DE ADHESIÓN

Toda la argumentación del personal de Viva Aerobús, con manual en mano, giró en torno al contrato de prestación de servicios entre las partes. Sin embargo, tal como se lo señaló el usuario a los representantes de la aerolínea, un contrato entre particulares no puede estar por encima de derechos constitucionales y convencionales.

Además, tratándose de un *contrato de adhesión*, su naturaleza es unilateral y por ello el cliente goza de tutela especial por parte de la autoridad, para “no afectar ni menoscabar los derechos del pasajero”, así como tampoco “anular o menoscabar los derechos y libertades o la igualdad de las personas ni de atentar contra su dignidad”, tal como el mismo contrato lo prevé en su artículo 14.0. Es decir, justamente lo que ocurrió. La Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) es clara:

ARTÍCULO 85.- Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la

adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista y en un tamaño y tipo de letra uniforme. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley.

A pesar de estas definiciones, la aerolínea, en el contrato de adhesión, asume un criterio abiertamente inconstitucional e inconvencional, basado en categorías sospechosas: “Viva Aerobús se reserva a su entera discreción el derecho a negar el abordaje a cualquier persona que pueda implicar un riesgo actual o potencial a la seguridad de la Aeronave y/o los demás Pasajeros”.

Por si fuera poco, los hechos descritos y el contenido citado del contrato de adhesión, contravienen flagrantemente diversos artículos de la Ley de Aviación Civil (LAC), así como también la LFPC, disposiciones, en ambos casos, “de orden público e irrenunciables” (a. 1º).

#### IV. DERECHO A LA DIGNIDAD, A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN

El ciudadano afectado formuló, en tiempo y forma, la demanda de amparo indirecto ya referida, en contra de las autoridades igualmente citadas. Alegó violaciones a los artículos 1º, 14 y 16 de la CPEUM; a los artículos 1º, 11, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); y al artículo 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Según el quejoso, se violaron en su perjuicio: a) el derecho a la dignidad humana, que es el origen, esencia y fin de todos los derechos humanos; b) el derecho humano a la igualdad y a la no discriminación; c) el derecho humano a la seguridad jurídica, en relación a la inexistencia por escrito de la fundamentación y motivación legal del procedimiento; y d) el derecho humano al debido proceso, en su vertiente de vulneración a las formalidades esenciales del procedimiento.

De la Profeco reclamó no solamente el incumplimiento de atender *in situ* en el aeropuerto de la Ciudad de México las quejas de los pasajeros en contra de los abusos de las aerolíneas, sino también su omisión para revi-

sar cláusulas posiblemente lesivas a los consumidores en el contrato de adhesión entre Viva Aerobús (Aeroenlaces Nacionales, S.A de C.V) y sus clientes, a pesar de tener facultades legales para ello y de que la conducta abusiva de la aerolínea ha sido reiterativa, a tal punto que la propia Profeco la ha multado en varias ocasiones.

La institución tiene facultades, incluso, para solicitar la declaración judicial de invalidez de cláusulas del contrato de adhesión que contravengan la LFPC. No hacerlo implica una omisión grave, pues al momento de la materialización del servicio los consumidores se encuentran en estado de indefensión ante el concesionario del servicio de transporte aéreo si éste decide aplicar una cláusula abusiva y negar el servicio.<sup>2</sup>

En cuanto a la Secretaría de Economía, el amparo 481/2020 plantea que la dependencia ha omitido el uso de su facultad legal, conforme al artículo 86, párrafo primero, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para expedir Normas Oficiales Mexicanas (NOM), en las que puede exigir el registro previo ante la Procuraduría Federal del Consumidor de cualquier contrato de adhesión, cuando éste implique o pueda implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento.

El hecho de que la empresa Aeroenlaces Nacionales, S.A de C.V (Viva Aerobús) no tenga registrado su contrato de adhesión ante Profeco, permite que este concesionario del servicio de transporte aéreo siga incurriendo en prácticas que afectan los derechos de los pasajeros.

El precedente más reciente del uso de esta facultad por parte de la Secretaría de Economía fue anunciado por el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, y por el titular de Profeco, Ricardo Sheffield, durante la conferencia de prensa mañanera del lunes 7 de septiembre de 2020. Según ambos, las dos nuevas Normas Oficiales Mexicanas (NOM) —que entrarían en vigor en fecha posterior— garantizan que las gasolineras despachen a sus clientes “litros de a litro”.<sup>3</sup>

Respecto a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el amparo pretende que la dependencia cumpla con su obligación de investigar y sancionar a Viva Aerobús, y en su caso coadyuvar para la reparación del daño al quejoso, conforme a la Ley de Aviación Civil. La operación de las aerolíneas está sujeta a los artículos 18, 19, 20, 22, 25 y 26 de la LAC. En tanto,

<sup>2</sup> Artículos 1°, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX; 2°, f. II, III y IV; 3° y 6°.

<sup>3</sup> Se puede leer en: <https://www.milenio.com/negocios/gobierno-anuncia-nom-gasolineras-den-litros-completos>.

los artículos 42, 42 Bis y 47 Bis señala los derechos y obligaciones de los pasajeros.

Por otro lado, los artículos 61, 62, 63 y 64 de la misma norma describen la responsabilidad de la empresa de transporte aéreo por daños a pasajeros, al equipaje, la indemnización que corresponde y las agravantes en caso de dolo y mala fe del propio concesionario y de sus dependientes o empleados.

Precisamente para evitar que las aerolíneas comerciales continuaran con prácticas que afectan los derechos de los pasajeros, recientemente se reformó la Ley de Aviación Civil. Algunos concesionarios recurrieron al juicio de amparo para evitarlo, pero la SCJN les dio un severo revés. Por ejemplo, la Segunda Sala emitió la siguiente jurisprudencia de carácter obligatorio:

TRANSPORTE AÉREO. LA NATURALEZA DE LA INDEMNIZACIÓN QUE EL LEGISLADOR ESTIMÓ PROCEDENTE EN LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL PARA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS DE LOS PASAJEROS USUARIOS DE AQUEL SERVICIO, ES DISTINTA DE LAS SANCIONES POR INFRACCIÓN A ESA NORMATIVA. (Época: Décima Época; Registro: 2019285; Instancia: Segunda Sala; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación: Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I; Materia(s): Administrativa; Tesis: 2a./J. 24/2019 (10a.); Página: 847).

## V. EL PARTICULAR EN FUNCIONES DE AUTORIDAD

Como es sabido, a partir de la nueva Ley de Amparo (LA) Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la CPEUM, promulgada en 2013, algunos particulares son también sujetos de juicio en la materia, según el artículo 1°.

Así, el amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos *o de particulares* en los casos señalados por dicha ley. El artículo 5° referente a las partes en el juicio, define con claridad, en su fracción II, las características de la autoridad responsable:

(...) teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad,

que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

En el caso de Viva Aerobús, es obvio que posee el carácter de *autoridad responsable*, pues la Ley de Aviación Civil establece que el espacio aéreo situado sobre el territorio nacional es una vía general de comunicación sujeta al dominio de la Nación; además, el transporte aéreo nacional regular es un servicio público que requiere de concesión otorgada por la SCT, conforme a los requisitos establecidos por dicha norma.<sup>4</sup> Adicionalmente, los criterios para determinar cuándo un particular ejerce funciones de autoridad han sido clarificados por diversas tesis.<sup>5</sup>

Por último, el artículo 107, fracción II, de la LA, establece que el amparo indirecto procede “contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo”.

## VI. CONCLUSIONES

La importancia del amparo 481/2020, objeto incluso de conflicto competencial en el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado de la Ciudad de México (9/2020) radica no en una resolución que eventualmente beneficiara a su promovente de manera individual, conforme a la **fórmula Otero**, sino por la posibilidad de que el caso fuese atraído por la SCJN para determinar los criterios que habrán de prevalecer en la materia, ya que el funcionamiento de las aerolíneas y los derechos de los pasajeros son temas de interés público que afectan a la colectividad.

---

<sup>4</sup> Artículos 1, 3, 4, 5 (f. I, inciso a); 6, f. I y II, y 9 de la LAC.

<sup>5</sup> Por ejemplo: AUTORIDAD RESPONSABLE EN EL AMPARO, PARA DETERMINAR SI UN PARTICULAR ENCUADRA EN ESA CATEGORÍA, NO SÓLO DEBE ANALIZARSE SU ACTO U OMISIÓN EN SÍ, SINO ADEMÁS SI AFECTA DERECHOS Y DERIVA DE LAS FACULTADES U OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA NORMA. Número de Registro: 2010168. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 23, octubre de 2015; Tomo IV; Pág. 3823. XI.1o.A.T.25 K (10a.). Otra tesis: ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN. Número de Registro: 2009420. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 19, Junio de 2015; Tomo III; Pág. 1943. XVI.1o.A.22 K (10a.).

Los datos duros hablan por sí solos. La actual administración (2018-2024) recibió el país con un nivel de impunidad de 99.3%. En 26 de las 32 entidades federativas, el sistema judicial se encontraba colapsado. No sólo en materia penal, sino en cuestiones administrativas, en las que se vulnera cotidianamente el principio de legalidad. Hace dos años, México contaba con 3.59 jueces o magistrados por cada 100 mil habitantes, cuando el promedio internacional es de 16, según el índice Global de Impunidad (IGI) 2018.<sup>6</sup>

En 2020, la situación ha variado poco o casi nada, independientemente de la pandemia. Según el informe más reciente del IGI, publicado el 18 de agosto del presente año, el rubro en el que México tuvo una peor calificación fue en *la dimensión estructural del sistema de justicia* con 95.65 en escala de 100. No obstante, logró avanzar cinco lugares entre los países que tuvieron información estadística suficiente para el cálculo del IGI-2020, respecto a la edición anterior. Esta vez, México ocupó el lugar 60 de 69 países. En la edición anterior obtuvo el lugar 65 de 67. Un avance pírrico. Tal es nuestra realidad.

---

<sup>6</sup> El objetivo del IGI es visibilizar cuantitativamente el problema global de la impunidad y su relación con otros fenómenos complejos como la desigualdad, la corrupción y la violencia. El índice, según sus promotores, es el esfuerzo académico internacional más importante para medir comparativamente los niveles de impunidad en el mundo, a partir de una metodología que evalúa la estructura y funcionamiento de los sistemas de seguridad y justicia, así como el respeto a los derechos humanos en cada país.

## COVID-19: UNA SUMA DE VIEJAS Y NUEVAS PRECARIIDADES LABORALES

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La precariedad laboral como una característica del trabajo en México*. III. *Las nuevas precariedades laborales en tiempos de COVID-19*. IV. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

El empleo precario es aquel que se caracteriza por la simulación, la incertidumbre, la inestabilidad, la negación o la ausencia de derechos laborales y de seguridad social *de facto* o *de jure*. Dicha precariedad laboral se puede presentar en cinco dimensiones: a) la simulación laboral, por ejemplo, el trabajo subordinado disfrazado de trabajo independiente (por ejemplo, trabajo a domicilio o el teletrabajo); b) La incertidumbre de conservar el empleo a pesar de que se tenga derecho a la estabilidad laboral (por ejemplo, trabajo temporal, falso trabajo por tiempo determinado); c) La presencia de condiciones de trabajo que no corresponde a los mínimos establecidos por la norma laboral (por ejemplo, en el sector informal); d) La inexistencia u otorgamiento oscilatorio de seguridad social al trabajador, a pesar de que tenga derecho a la misma (por ejemplo, en el sector informal o en el formal que si bien se cumplen los mínimos laborales, no se otorga seguridad social) y finalmente, e) Una precariedad establecida en la propia norma laboral e incluso constitucional que excluye a trabajadores del sector privado o público, total o parcialmente, del manto protector del derecho laboral, (como puede ser el caso de los trabajadores domésticos sin seguridad social, del campo con un contrato por tiempo determinado para labores discontinuas que contraviene la definición de jornada

---

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

de trabajo<sup>1</sup>, o de los trabajadores del sector público dedicados a la seguridad pública, que constitucionalmente no cuentan con estabilidad laboral<sup>2</sup> o que reconocido el derecho, no encuentra un mecanismo para hacerse efectivo, como pueden ser al prohibición de la discriminación antisindical en nuestro país, que no tiene un mecanismo para asegurar su respeto.

El empleo precario no es una característica reciente de las relaciones de trabajo e en nuestro país, se trata de un fenómeno histórico que sigue manifestándose hasta hoy en día (I). Incluso, quizás ha sido exacerbado a causa de la pandemia del virus SARS-COV2 (en inglés, *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*), mejor conocido como COVID-19 (II).

## II. LA PRECARIEDAD LABORAL COMO UNA CARACTERÍSTICA DEL TRABAJO EN MÉXICO

Las inadecuadas condiciones de trabajo o de empleo son un problema viejo en nuestro país (A), que se han incrementado, ya sea por las nuevas formas de empleo que pretenden difuminar la condición de trabajador y de empleador y que en ese sentido, escapan de la aplicación del derecho del trabajo (B) o, por el peso de la economía informal en nuestro país (C).

### 1. *Una precariedad laboral histórica*

El trabajo subordinado surgió en condiciones precarias en todo el mundo, ya que no se le reconocían a los trabajadores derechos laborales ni de seguridad social. Originalmente se consideraba que una relación de trabajo era un simple contrato de derecho civil, en donde las partes se encontraban en igualdad de condiciones para contratar. Esa igualdad formal no tenía como contracara una igualdad real. Situación que originó que los trabajadores tuvieran condiciones de trabajo indignas y nula seguridad social. En ese sentido, el trabajo nació precario.

México no escapó a esa precariedad laboral, ya que desde el siglo XIX se denunciaba la falta de igualdad real en nuestro país y distintos abusos hacia

---

<sup>1</sup> Tiempo a disposición del empleador y que permite no pagar salario a pesar de que se trata de un trabajo por tiempo determinado.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo las restricciones constitucionales en materia laboral que señalan Alejandra Median Mora F., Pedro Salazar Ugarte y Daniel Vázquez en su libro: *Derechos Humanos y restricciones. Los dilemas de la Justicia*, México, Porrúa, 2015, 140 pp.

la clase trabajadora. En el Constituyente de 1857, Ponciano Arriaga al referirse a la condición de los mexicanos señalaba que: "...Nuestras leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho a favor de los ciudadanos pobres trabajadores; los artesanos, y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y de materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias invencibles, y son en realidad tristes máquinas de producción..."<sup>3</sup> Ignacio Ramírez, por su parte señalaba que el "...más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros..."<sup>4</sup> y que de nada servía proclamar la soberanía del pueblo, cuando se privaba a los jornaleros del fruto de su trabajo. De igual manera Ignacio Vallarta hizo un relato de los abusos que cometían los patronos contra los trabajadores.<sup>5</sup>

Fue la Constitución de 1917 la que consagró los derechos sociales de los trabajadores; reconociendo de esta manera su necesaria protección. Alfonso Cravioto al respecto señaló que "... así como en Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consagrar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros..." (sic)<sup>6</sup>

No obstante, a pesar de que el país ha contado con la primer Ley Federal del Trabajo de 1930, la Ley Federal del Trabajo de 1970 y de ésta última, dos reformas trascendentales en el año de 2012 y 2019, no han resuelto la precariedad laboral, ni con las recientes reformas que reconocen derechos pero no otorgan los instrumentos para hacerlas efectivas o que las nuevas realidades laborales, como el trabajo de plataformas digitales o *gig economy*, simplemente no han sido abordadas ni incluidas. Siendo que incluso la han "legalizado" en el caso de los servidores públicos encargados de la seguridad pública; de los trabajadores del hogar que aún no tienen sus plenos derechos laborales reconocidos; de los trabajadores del campo que a

---

<sup>3</sup> Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, tomo I, pp. 12 y 17.

<sup>4</sup> Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957, p. 234.

<sup>5</sup> De la Cueva, Mario, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en Izquierdo y de la Cueva, Ana Luisa (Compilación y semblanza de); *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva (Antología)*; México, UNAM/FCE, 1994, pp. 295 y 296.

<sup>6</sup> 24a Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del martes 26 de diciembre de 1916. Ver en: Remolina Roqueñí, *El artículo 123 constitucional*, México, IMSS, 2000. Particularmente la parte que transcribe los *Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, p. 568.

pesar de estar a disposición del empleador, no necesariamente se les paga un salario; de los nuevos trabajos a partir de plataformas digitales, así como del sector informal que no ha sido una prioridad de las políticas labores, a pesar de sus dimensiones.

## 2. *Nuevas formas de empleo sin protección laboral ni seguridad social*

Desde finales de siglo XX el trabajo ya no se caracteriza por la clásica relación bilateral (empleador y trabajador). Circunstancia que permitiría aplicar el derecho del trabajo y contar con seguridad social. Hoy en día asistimos a relaciones triangulares de trabajo, como la subcontratación (contratante, trabajador y contratista) o a formas de trabajo que niegan la existencia de una subordinación, dado que lo que existe son usuarios o colaboradores, pero no trabajadores. Actualmente, los nuevos empleos transformarán la naturaleza y la calidad de los puestos de trabajo recientes y futuros, preocupando la supresión de los buenos empleos y, la creación y aumento de malos trabajos.<sup>7</sup>

Hoy en día presenciamos un debate sobre la naturaleza jurídica de la relación contractual entre una plataforma colaborativa y las personas que utilizan la misma como instrumento de trabajo. Se trata, en el fondo, de discutir si existe o no una relación de subordinación laboral.<sup>8</sup> Mientras que las plataformas digitales consideran que tienen una relación de trabajo independiente, quienes usan las plataformas digitales para procurarse un ingreso, sí se consideran trabajadores subordinados.

Los tribunales en el mundo, ante dicha discusión, han tenido una posición titubeante o contradictoria.<sup>9</sup> Sin embargo, en el caso de México,

---

<sup>7</sup> Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo. OIT. Nota informativa. [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS\\_543154/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_543154/lang-es/index.htm) (consultado el 8 de agosto de 2018).

<sup>8</sup> Vega Ruiz, María Luz, “El futuro del derecho del trabajo: ¿Revolución industrial y tecnología o crisis del Estado Social?”, *IUSLabor* 1/2017.

<sup>9</sup> CJUE 20 diciembre 2018, aff. *Elite Taxi c/ Uber System España*, C-434/1: En el Reino Unido, en el caso James Farrar y Yaseen Aslam contra Uber, la empresa fue condenada al pago del salario y vacaciones de acuerdo con lo ordenado por el Tribunal de Apelación de Empleo. Sin embargo, una reclamación colectiva de los trabajadores de la plataforma *Deliveroo* fue desestimada por el Comité Central de Arbitraje que los consideró independientes. En Estado Unidos, el Tribunal Superior Laboral del Estado de California consideró que la conductora Bárbara Ann Berwick era una trabajadora dependiente subordinada de Uber. En España, la Inspección de Trabajo de Valencia calificó como trabajadores subordinados a

simplemente se trata de un tema que no es discutido por el juzgador ni por el legislador, a pesar de su importancia cualitativa y cuantitativa del trabajo en plataformas digitales. Dejando a las personas que se proporcionan su sustento económico dentro de este sector, en la precariedad laboral, al no existir una posición judicial o legislación clara en la materia. Ni siquiera se puede hablar de inseguridad jurídica, sino más bien de una inexistencia normativa en la materia y una falta de reconocimiento de dicha problemática por las autoridades del trabajo.

### 3. *La precariedad laboral en el empleo informal*

Un trabajador es informal porque no cuenta o no se le respetan sus derechos laborales o porque carece de seguridad social. El peso del trabajo informal en el país es muy grande, de los 55,352,304 personas ocupadas en el país, la población ocupada informal representa el 56.1%. Sin embargo, mientras que Coahuila tiene una tasa de informalidad de 34.6%, Chihuahua de 36.2%, Nuevo León de 36.5% y Baja California de 38.3%; Chiapas tiene una tasa de informalidad del 73.1%, Hidalgo del 74.1%, Guerrero del 77.6% y Oaxaca del 79.0%.<sup>10</sup> Tener una ocupación en el sector informal implica desprotección laboral y de seguridad social, es decir, no contar con todas las prestaciones laborales o no tener acceso a la seguridad social, particularmente acceso al Instituto Mexicano del Seguro Social. Con las cifras arriba señaladas sin duda es lacerante que el 56% de la población se encuentre en la informalidad laboral, pero es aún más grave que estados como Oaxaca tenga a 8 de cada 10 empleos en la informalidad.

---

los colaboradores de Deliveroo. Por su parte, la Inspección de Trabajo de Cataluña concluyó que los conductores que usan la aplicación de Uber son subordinados de Uber Systems Spain. En Francia, la reforma laboral de 2016 incluyó en el Código de Trabajo un capítulo sobre responsabilidad social de las plataformas, que incluye la obligación de afiliar a los trabajadores a un seguro para amparar accidentes de trabajo o afiliarlos voluntariamente al Sistema de Seguridad Social en riesgos laborales, el derecho de los trabajadores a la formación profesional y el derecho de crear sindicatos. La Corte de Justicia de la Unión Europea ha considerado que Uber no era un simple intermediario, por lo que debía ser considerada como un prestador de servicios de transporte. La Corte abre así la posibilidad que sea considerada como empleador

<sup>10</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Evolución de Indicadores Laborales, INEGI, México, Primer trimestre 2020. <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf> (Consultado el 1 de septiembre de 2020).

Como se puede observar, el país históricamente ha contado con una precariedad laboral a la cual se le deben sumar las nuevas precariedades en el empleo o incluso la pérdida masiva de empleos y, el incremento de las precariedades para toda la población o para ciertos sectores de la población, en particular.

En tiempos de COVID-19 la informalidad laboral ha desnudado la pobreza laboral de millones de trabajadores mexicanos. El dilema es cuidar la salud o no contar con ingresos para subsistir. Para la informalidad laboral no hay ley, ni espacio para lineamientos, acuerdos o protocolos del gobierno federal. El sector informal, es una zona de ausencia de Estado de derecho social. Por ejemplo, la inspección del trabajo, de por sí insuficiente en el sector formal, es impensable en el sector informal.

## II. LAS NUEVAS PRECARIIDADES LABORALES EN TIEMPOS DE COVID-19

El desempleo o nuevas modalidades de empleo precario han afectado a toda la población económicamente activa, en razón de haber disminuido la actividad económica global y nacional y, en ese sentido, despidos, así como disminución del empleo, del salario o prestaciones laborales (A), la dificultad de supervisar las normas de higiene y salud en el trabajo en tiempos de COVID-19 (B), la afectación particularmente a las mujeres (C) y las personas que por sus condiciones de salud son obligados a renunciar o despedidos, por supuestos recortes de personal (D), así como una reconfiguración del trabajo por el confinamiento y el uso de las tecnologías (E).

### 1. *La disminución del empleo, descansos no remunerados o disminución del tiempo de trabajo y el salario*

En el primer mes de la pandemia el sector turístico cerró completamente y a finales de septiembre los estados de la república con actividades turísticas aún no pueden reanudar actividades laborales con normalidad. De enero a marzo de 2020 el empleo de la población ocupada en el sector turismo representó 4 millones 488 mil empleos, el 8.9% del empleo nacional.<sup>11</sup> Sin embargo, por la pandemia han sido despedidos trabajadores o se

---

<sup>11</sup> Grupo de Trabajo del Comité Técnico Especializado de Estadísticas Económicas del Sector Turismo, Empleo Turístico, “Reporte de Empleo Turístico, México, CTEEST,

les ha otorgado un periodo de descanso sin goce de sueldo o han laborado menos horas, disminuyendo proporcionalmente su salario.<sup>12</sup> Igual de grave es el desempleo presentado en la industria maquiladora, así como la falta de medidas de protección de salud y seguridad en el trabajo.<sup>13</sup>

El IMSS calcula que se han perdido un millón de empleos en tres meses.<sup>14</sup> En mayo se tenían registrados en el IMSS 997,767 patrones, pero a finales de dicho mes se presentó una disminución de 3,295 patrones.<sup>15</sup>

También en el sector de la extracción y de la construcción el desempleo ha sido muy alto, de ahí que se haya considerado su necesaria reactivación.<sup>16</sup>

## 2. La difícil supervisión de la salud y la seguridad en el trabajo en tiempos de pandemia

Es conocida la existencia de una normatividad nacional importante en materia de salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, la abundancia

---

2020.<https://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/ResultadosITET.aspx> (consultada el 30 de mayo de 2020). El INEGI publicó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo al primer trimestre de 2020. Con base en la encuesta y con la metodología aprobada por el Grupo de Trabajo del Comité Técnico Especializado de Estadísticas Económicas del Sector Turismo (CTEEEST) integrado por el INEGI, la STPS, el IMSS y la Secretaría de Turismo, se realizó el cálculo del Empleo Turístico. La Encuesta no incluye empleo indirecto ni inducido. De igual manera, de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, el CTEEEST, para el cálculo del empleo turístico incluyó a los trabajadores subordinados y remunerados, así como los que se emplean por cuenta propia. La proporción respecto a la ocupación total considera estas mismas categorías, más no la totalidad de la población ocupada.

<sup>12</sup> Vázquez, Jesús, “En Cancún, 30% de los trabajadores fue despedido: CROC”. *El Economista*, México, 26/03/2020. en: <https://www.economista.com.mx/estados/En-Cancun-30-de-los-trabajadores-fue-despedido-CROC-20200326-0132.html> (Consultado el 10 de abril de 2020).

<sup>13</sup> La Silla Rota, “Obreros de maquiladoras, entre el desempleo y el coronavirus”, *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/estados/obrerros-de-maquiladoras-entre-el-desempleo-y-el-coronavirus-tamaulipas-maquiladoras-estados-unidos/387298> (Consultado el 20 de agosto de 2020).

<sup>14</sup> IMSS, Comunicación Social de los Boletines prensa del IMSS números: 188/2020, 282/2020 y 391/2020. México, IMSS, 2020. <http://www.imss.gob.mx/prensa> (Consultado el 20 de mayo de 2020).

<sup>15</sup> IMSS, *Comunicación Social. Boletín de Prensa*, México, México, IMSS 12/06/2020, No. 391/2020. [http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f\\_news/Empleo%20Mayo%202020.pdf](http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/i2f_news/Empleo%20Mayo%202020.pdf) (Consultado el 20 de mayo de 2020).

<sup>16</sup> Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, DOF, 14/05/2020. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020)

normativa no tiene equivalente en cuanto el número de inspectores del trabajo existentes en el país. Desafortunadamente el país cuenta con pocos inspectores del trabajo. Así por ejemplo, en el 2018 en México se realizaron 11,999 inspecciones, mientras que en España que tiene la mitad de nuestra PEA, en el mismo año se inspeccionaron 370,318 centros de trabajo, es decir 3200% más que nuestro país.

Es preocupante la falta de inspección en aquellas empresas relacionadas con las entregas a domicilio, el personal médico o dedicadas a la recolección de basura.<sup>17</sup> En el caso de mensajeros, trabajadores de tiendas de conveniencia y de tiendas de autoservicio<sup>18</sup>, así como, todo el personal relacionado con el cuidado de la salud<sup>19</sup>, el trabajo se realiza en condiciones de alto riesgo.<sup>20</sup>

### 3. *El trabajo de las mujeres en tiempos de COVID-19*

Como es sabido el empleo de las mujeres ha sido penalizado en varios sentidos, ya sea porque existe un techo de cristal que les impide conseguir altos puestos o porque sus remuneraciones son inferiores a la de los hombres a pesar de realizar la misma actividad e incluso con una mayor productividad. Ahora en tiempos de pandemia a su situación se ha sumado la re-

---

<sup>17</sup> En la Ciudad de México, según el secretario general de la sección 1, Transporte y Limpia, del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno de la Ciudad de México, han muerto por COVID-19 94 trabajadores de limpia. Cruz Flores; Alejandro, “Han fallecido 94 empleados de limpia por Covid en CDMX”, *La Jornada*, México, 5/06/2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/06/05/han-fallecido-94-empleados-de-limpia-por-covid-en-cdmx-4280.html>

<sup>18</sup> Bolaños Sánchez; Ángel, “En autoservicios, mínimas medidas para evitar contagios por Covid-19”, *La Jornada*, México 20/04/2020. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/04/04/en-autoservicios-minimas-medidas-para-evitar-contagios-por-covid-19-9040.html> (Consultado el 7 de agosto de 2020)

<sup>19</sup> El día 16 de junio de 2020 la Secretaría de Salud reportó 32 mil trabajadores de la salud contagiados, con 463 defunciones. Miranda, Perla, “Suman 18 mil muertes por Covid en México, van 154 mil casos”, *El Universal*, 16/06/2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/coronavirus-16-de-junio-suman-18-mil-muertes-por-covid-en-mexico-van-154-mil-casos>

<sup>20</sup> Gamio, Lazaro, “The Workers Who Face the Greatest Coronavirus Risk”, *The New York Times*, Estados Unidos de América, 15/03/2020. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/03/15/business/economy/coronavirus-worker-risk.html?fbclid=IwAR1KQRyNzj3oOJw-mGfeoeIORV0W8d4Ni48fACOY4-mWAKkQtszslPj9wbE> (Consultado el 5 de junio de 2020)

nuncia a sus empleos debido a que “alguien” tiene que cuidar y ser tutoras escolares de los hijos o hacerse cargo y atender las necesidades del hogar.<sup>21</sup> Derivado de la cultura patriarcal existente, en nuestro país y en algunas otras partes del mundo, que otorga roles establecidos como “naturales” a las mujeres. Además de demostrar que, existe una alta participación femenina en ciertos trabajos de alto riesgo.<sup>22</sup>

Según la OIT, hay cerca de 136 millones de trabajadores en los sectores de salud y trabajo social. De estos, 96 millones son mujeres, quienes constituyen más de un 70% del total de la fuerza de trabajo social y de salud en la mayoría de los países. De igual manera, muchas mujeres trabajan por cuenta propia en sectores de alto riesgo. La evidencia disponible muestra que las mujeres operan negocios con niveles más bajos de capitalización y dependen más de autofinanciamiento y, por lo tanto, es más probable que tengan que cerrar sus negocios durante períodos prolongados con ingresos reducidos o nulos.<sup>23</sup>

#### 4. Condición de salud vulnerable como motivo de despido

A pesar de que la LFT contiene los casos precisos en que un trabajador puede ser despedido, la pandemia ha generado una situación que como mínimo puede ser calificada, de perversa. Dado que en marzo del presente año la Secretaría de Salud emitió el *Acuerdo que establece medidas preventivas para mitigar y controlar los riesgos para la salud del COVID-19* y, el *Decreto por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)* que establece que en el sector público y privado se deben otorgar permisos de trabajo con goce de sueldo

---

<sup>21</sup> Alaimo, Verónica, Cabrita Félix, Carolina y Gutiérrez Laura, “Trabajadora, madre, hija, profesora, cuidadora... El impacto del COVID-19 en el trabajo de las mujeres”, *BID-Factor Trabajo*, agosto, 2020. <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/el-impacto-del-covid-19-en-el-trabajo-de-las-mujeres/> (consultado el 1 de septiembre de 2020).

<sup>22</sup> Román, José, “Más mujeres que hombres, en trabajos de alto riesgo por el Covid-19”, *La Jornada*, 24 de junio de 2020, <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/24/mujeres-desempenan-trabajos-de-alto-riesgo-en-contexto-del-covid-19-5681.html> (Consultado el 4 de septiembre de 2020).

<sup>23</sup> ILO, “The COVID-19 response: Getting gender equality right for a better future for women at work”, Policy Brief, International Labour Organization, Geneva, 2020. (Consultado el 1 de septiembre de 2020) [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—gender/documents/publication/wcms\\_744374.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—gender/documents/publication/wcms_744374.pdf)

a los adultos mayores del país y a trabajadores en situación de salud vulnerable y obliga a los empleadores a preservar sus empleos y pagar salarios completos.<sup>24</sup>

El fenómeno perverso que se ha generado es que los trabajadores con condición de salud vulnerable (personas adultas mayores, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, personas con discapacidad, personas con enfermedades crónicas no transmisibles -personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, diabetes mellitus, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardiaca-, o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico) están siendo despedidos por las empresas.

Lo anterior resulta paradójico, porque un acuerdo que busca proteger a los trabajadores vulnerables está ocasionando el despido de trabajadores ya sea por su salud vulnerable o por estar enfermos de COVID-19. Sobre decir el poco o nulo fundamento jurídico del Acuerdo en comento, lo que sin duda facilita los despidos de trabajadores con una situación de salud vulnerable.<sup>25</sup>

##### 5. *Reconfiguración del trabajo y el uso de las tecnologías: más trabajo precario*

La pandemia ha generado el incremento del trabajo en casa, no necesariamente con repercusiones positivas, y la afectación de ciertas actividades laborales que dependían de los trabajadores que salían a laborar.

Si bien se puede hablar de las bondades del trabajo en casa o del trabajo a distancia, lo cierto es que su realización de manera no prevista, quizás nos permite ver su cara no grata. Así, por ejemplo, el trabajador tiene que improvisar una oficina en su hogar, utilizar sus dispositivos inteligentes para trabajar, utilizar su conexión privada de internet para laborar, así como estar a disposición del empleador más allá del horario normal de trabajo, lo que hace aún más imposible el derecho a la desconexión digital del trabajo. Los anteriores elementos, sin duda implican costos para el trabajador

---

<sup>24</sup> Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), DOF, 24/03/2020 [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020).

<sup>25</sup> Arellano, Silvia, "Batres busca castigar con cárcel a quienes despidan a empleados con covid-19", *Milenio*, <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-buscan-castigar-carcel-despida-enfermos> (Consultado el 17 de septiembre de 2020)

y un mayor estrés laboral. De igual manera, el hecho de que el trabajador no salga a laborar, si bien le reduce costos de transporte, no necesariamente compensan los nuevos costos laborales que tiene que absorber y que previos a la pandemia dependían del empleador.

Por otro lado, el confinamiento en casa y en consecuencia el posible trabajo a distancia ha favorecido a ciertas empresas, por ejemplo aquellas relacionadas con la entrega domiciliaria de bienes.<sup>26</sup> Sin embargo, también ha generado una afectación importante a ciertas actividades, comerciales, como los restaurantes<sup>27</sup>, cafeterías, bares, teatros, cines, etc.<sup>28</sup>; que en el mejor de los casos ha implicado el recorte de personal y en el peor su cierre, dada la ausencia de consumidores y, en consecuencia la pérdida de empleos que se ve difícil su recuperación.<sup>29</sup>

### III. CONSIDERACIONES FINALES

El virus SARS-COV2 nos ha mostrado nuestra vieja precariedad laboral y al mismo tiempo la ha incrementado o potencializado para todos los trabajadores sin distinción e incluso más para un sector de ellos, como lo es en el caso de las mujeres. El país, a pesar de la legislación existente y sus recientes reformas sigue ignorando las condiciones de trabajo de quienes han desarrollado toda su vida laboral en la informalidad, de aquellos que son objeto de relaciones de trabajo encubiertas o simuladas, así como de quienes realizan una actividad laboral a través de las plataformas digitales. De ser un país de normas perfectas pero que no se cumplían, estamos transitado a uno en donde las normas están alejadas de los cambios sociales o que, cuando reconocen

---

<sup>26</sup> Sánchez, Sheila “¿Cómo le ha ido a la industria de consumo a seis meses del Covid-19?”, *Forbes México*, 1 de septiembre de 2020. <https://www.forbes.com.mx/negocios-como-le-ha-ido-a-la-industria-del-consumo-a-seis-meses-del-covid-19/> (Consultado el 5 de septiembre de 2020).

<sup>27</sup> Lozano, Luis, “Hasta 1 de cada 4 restaurantes cerraría por Covid-19”, *Forbes México*, 20 de junio de 2020. <https://www.forbes.com.mx/negocios-1-4-restaurantes-covid-19-cerrados/> (Consultado el 1 de septiembre de 2020).

<sup>28</sup> Expansión Política, “Por COVID-19, CDMX cierra bares, cines, museos, teatros, Pilares...”, *Expansión*, 22 de marzo de 2020, <https://politica.expansion.mx/cdmx/2020/03/22/por-covid-19-cdmx-cierra-bares-cines-museos-teatros-pilares> (Consultado en septiembre de 2020).

<sup>29</sup> Cordero, Dani, “El teletrabajo noquea al barrio de oficinas”, *El País*, 27 de septiembre. <https://elpais.com/economia/2020-09-26/el-teletrabajo-noquea-al-barrio-de-oficinas.html> (consultado el 27 de septiembre)

un derecho, no cuentan con el instrumento jurídico para hacerlo efectivo, teniendo como consecuencia el incremento de las precariedades laborales.

La vieja y nueva precariedad laboral demanda la implementación de medidas que ayuden a su disminución paulatina. Al respecto, existen acciones y medidas que se pueden implementar: Inspección del trabajo fuerte y efectiva; políticas de formalización del empleo; corresponsabilidad entre trabajadores, empleadores y Estado; urgente seguro de desempleo, un sistema de salud solido; conciliar la salud del trabajo con la necesidad de conservar empleo, entre otras. No hacerlo así es seguir en la negación de la precariedad antigua y nueva en tiempos de pandemia.

## LAS DESIGUALDADES EN MATERIA DE SALUD DE LOS ADULTOS MAYORES EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Jonathan Alberto SANTIAGO MENDOZA\*

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Consideraciones sobre los adultos mayores y la vejez.* III. *Las desigualdades de las personas adultas mayores en materia de salud.* IV. *El derecho a la vida e integridad de los adultos mayores.* V. *El consentimiento informado en materia de salud en tiempos de pandemia.* VI. *Conclusiones.*

### I. NOTA INTRODUCTORIA

La crisis del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) está provocando grandes cambios sociales, políticos y económicos que ya están teniendo grandes consecuencias en el mundo, transformando la vida de las personas, en especial de las más vulnerables.

Los adultos mayores son un grupo discriminado en las sociedades de América Latina, por lo que es necesario que sean protegidos en tiempos de pandemia, ya que, en la medida en que las personas sigan envejeciendo, será necesario que los adultos mayores sean considerados sujetos especiales en materia de salud.

Es de gran relevancia que la protección de los adultos mayores se haga desde una perspectiva de derechos humanos, ya que esto nos permitirá resaltar la importancia de su protección y la obligación de los Estados de ofrecer un buen servicio médico que sea incluyente y sin discriminación; para tal efecto será imprescindible resaltar cuáles son los elementos que nos aporta el derecho internacional para desvanecer las desigualdades y exclusiones a las que se enfrentan estas personas.

---

\* Pasante de Derecho adscrito al Juzgado Segundo Civil de Proceso Oral de la Ciudad de México. Maestro en Derecho Civil por el Instituto de Desarrollo Jurídico.

En el presente trabajo se analizará el derecho a la salud y sus diferentes variantes desde una perspectiva de derechos humanos, lo cual nos enseñará cuáles son las interpretaciones más relevantes que se han efectuado sobre la protección a la salud y cómo es aplicada para salvaguardar la integridad de las personas adultas mayores en situaciones de pandemia.

Lo anterior se sostiene bajo un enfoque normativo regional de derechos humanos que buscará un ejercicio progresivo del derecho a la salud y su interdependencia con el derecho a la vida, la dignidad humana, la integridad personal y el derecho al consentimiento informado como un efecto transformador en el desarrollo de vida de los adultos mayores dentro de la sociedad.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE LOS ADULTOS MAYORES Y LA VEJEZ

Es un hecho que las personas en el mundo están envejeciendo de manera constante y considerable<sup>1</sup>, por lo que, es necesario que los Estados se involucren de manera integral a fin de que las personas mayores sean reconocidas como sujetos de derecho especial, desde la prevención y promoción del derecho a la salud, sin que la vejez o edad de las personas sea un obstáculo para el desarrollo humano y acceso a ese derecho.

La vejez ha sido considerada por la *gerontología social* desde tres puntos de vista: la cronológica, la funcional y vital<sup>2</sup>. La primera, entendida como aquella basada en el envejecimiento natural del organismo físico por el simple transcurso del tiempo; la segunda, es la capacidad o incapacidad física y psíquica de la persona; y la tercera, basada en la etapa de vida, es explicada desde la fase en que las personas pasan a una etapa diferente dentro de su desarrollo de vida.

Para el sistema regional, el envejecimiento se entiende como el proceso gradual que se desarrolla durante el curso de vida de una persona y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psico-sociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas

---

<sup>1</sup> ONU. Observación general N° 14: “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, E/C.12/2000/4, CESCR 11 de agosto de 2000, consultable en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451>

<sup>2</sup> Cfr. Rodríguez, Á. N., 2006. *Manual de Sociología Gerontológica*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

y permanentes entre el sujeto y su medio<sup>3</sup>; en ese sentido tenemos que un adulto o persona mayor es aquella persona que cuenta con 60 años o más de edad<sup>4</sup>, sin importar qué factores rodean a la persona para determinar su vejez.

La diferencia entre estas dos acepciones, nos permite determinar que un adulto mayor es considerado dentro de la sociedad por el simple hecho de tener 60 años o más, en cambio, la vejez se materializa en cada una de las personas individualmente, ello es así, derivado de los diferentes entornos en que una persona se desenvuelve, como es el entorno social, económico o cultural, durante el transcurso de su vida; factores que son determinantes en el deterioro biológico, fisiológico, psíquico en los individuos y que son determinantes para la vejez en una persona, la cual puede ser prematura sin importar la edad.

Estos factores naturales, cronológicos y en muchos de los casos crónicos que las personas llegan a padecer, son determinantes para la vida e integridad de las personas adultas mayores, ya que derivado de su disminución *físico y psico-emocional*, han sido excluidas y discriminadas por la sociedad, en especial en el sector salud.

La desventaja social en la que se encuentran los adultos de edad avanzada trasciende al sector salud, donde se suscitan las mayores desigualdades entre estas personas como pacientes y los prestadores del servicio médico, para tal efecto es importante que al llegar a la vejez como fase terminal de la vida, sea necesario que todos los factores que determinan el envejecimiento, sean tomados en consideración para dar un trato digno con igualdad en atenciones médicas-hospitalarias, las cuales deben trascender más allá de un servicio social como fin estatal, sino de un servicio de calidad, digno y humanitario para las personas adultas mayores en estado de vulneración.

El adulto mayor, al ser considerado un sujeto vulnerable, no solamente va a necesitar el medio para salvaguardar su salud y bienestar sino también será necesario integrar a la sociedad para llevarlo adelante, ya que hoy en día no se habla de expectativa de vida, sino de años de vida libre de enfermedad<sup>5</sup>, lo anterior debe entenderse en que su protección no debe ser dejada únicamente al Estado, sino que nos concierne a todos como sociedad,

---

<sup>3</sup> *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, Artículo 2o. Definiciones

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C, nota núm. 215.

ya que de esa construcción cultural dependerá nuestra protección cuando lleguemos a ser parte de la población de los adultos mayores, pues todos vamos a envejecer si tenemos suerte<sup>6</sup>.

### III. LAS DESIGUALDADES DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN MATERIA DE SALUD

Siendo que los adultos mayores son sujetos que se encuentran en una etapa de vida en la que no son reconocidos por su sabiduría y experiencia, sino, contrario a ello, son causa de discriminación y exclusión dentro de la sociedad, es necesario que dentro de las sociedades se elimine de forma gradual las desigualdades de estos sujetos vulnerables, por lo que es imprescindible que los Estados se comprometan a velar por los derechos de las personas adultas mayores<sup>7</sup>, y se les reconozca como sujetos de derecho especial<sup>8</sup>.

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos ya que permite a las personas vivir dignamente en todas las etapas de vida<sup>9</sup>, ya que no sólo debe ser entendida como la ausencia de afectaciones o enfermedades, sino también como un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permite alcanzar a las personas un balance integral<sup>10</sup>.

Así, en situaciones de emergencia sanitaria como la que hoy se vive, los Estados se encuentran obligados a regular la prestación de servicios esenciales de salud, lo que implica que estos se encuentren *disponibles, accesibles, aceptables* y que sean de *calidad*<sup>11</sup>; estos elementos serían indispensables cuando los servicios de salud son solicitados por personas adultas mayores, ya que toda persona tiene derecho a una protección especial durante su ve-

<sup>6</sup> *Ibidem*, nota 174.

<sup>7</sup> Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos, (1969), San José, Costa Rica. Artículo 2º.

<sup>8</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación (México), Tesis 1ª. CXXXIV/2006, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016.

<sup>9</sup> Cfr. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General NO. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel de la Salud, E/C.12/2000/4, CES-CR, 11 de agosto de 2000, párr. 1.

<sup>10</sup> Cfr. Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, 51a Asamblea Mundial de la Salud, *Documentos básicos*, suplemento de la 45a edición, octubre de 2006. Disponible en [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_sp.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf).

<sup>11</sup> Cfr. ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General NO. 14, *op. cit.*, párr.12.

jez, en especial a que se le proporcione instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada<sup>12</sup>.

En ese tenor, tenemos que los adultos mayores tienen derecho a una protección reforzada y, por ende, exigen la adopción de medidas diferenciadas<sup>13</sup>, más aún cuando requieran atención médica de urgencia; para tal efecto, los Estados deben tomar las medidas (negativas o positivas) necesarias, a fin de garantizar el mayor nivel de calidad en el servicio que ofrecen a estas personas en tiempos de pandemia.

Las desigualdades que se llegan a suscitar en contra de las personas mayores es latente y más cuando un estado se encuentra abrumado por una emergencia sanitaria; por lo que, es necesario que no sólo se preste un servicio social aceptable y de calidad por parte de los Estados, sino que se debe dar un trato diferenciado y acorde a las necesidades de estas personas vulnerables, ello es así, ya que derivado de su desventaja social y de los padecimientos crónicos de la vejez, los adultos mayores se encuentran sustancialmente asequibles frente a los demás, motivos por los que resulta indispensable que se les garantice de manera clara y accesible la información necesaria de las medidas o tratamientos para enfrentar sus enfermedades<sup>14</sup>, y no se tomen decisiones que no son debidamente aceptadas por estos.

Es importante que las personas adultas mayores como grupo vulnerable, tengan un cuidado integral y un trato que implique respeto de su autonomía e independencia<sup>15</sup> en su vejez, y más cuando éstas se encuentran en condiciones de desigualdad en emergencias sanitarias como es el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Existe una obligación reforzada de respeto y garantía de su derecho a la salud por parte de los Estados, lo cual se traduce en un deber de brindarles las prestaciones de salud que sean necesarias de manera eficiente y continua a estos grupos vulnerables; el incumplimiento de esta obligación surge cuando se les niega el acceso a la salud o no se garantiza su protección durante su estancia médica, vulnerando con ello otros derechos<sup>16</sup>, que pueden ser determinantes para el desarrollo de estas personas.

---

<sup>12</sup> Cfr. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, op. cit., Artículo 17.

<sup>13</sup> Caso Poblete Vilches Vs. Chile, op. cit., nota núm. 203.

<sup>14</sup> *Ibidem*. Párr. 131

<sup>15</sup> Cfr. MERCOSUR. Comisión Permanente sobre Personas Adultas Mayores, Campaña Regional: Vivir con dignidad y derechos a todas las edades, Acta del pleno XXX, MERCOSUR/RAADH N° 02/17.

<sup>16</sup> Caso Poblete Vilches Vs. Chile, op. cit., párr. 132.

#### IV. EL DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD DE LOS ADULTOS MAYORES

La crisis sanitaria de la pandemia ha dejado sobrevaluada la vida de las personas adultas, ya que no sólo han sido excluidos y discriminados al momento de solicitar servicios médicos, sino que su integridad es vulnerada al no recibir un trato digno de su condición al momento de ser ingresadas a algún nosocomio. En muy pocas ocasiones hemos visto en los noticieros que estas personas salen airosas de los padecimientos que provoca el virus SARS-CoV2 (COVID-19), lo que en gran medida no se debe al esfuerzo de los servicios médicos prestados, sino se debe a las ganas de vivir de cada una de estas personas que luchan por seguir adelante.

En ese contexto es importante señalar que la vida no tiene un valor o un derecho de carácter absoluto al momento de tomarse una decisión en la que está en juego la integridad de un adulto mayor, sino contrario a ello, se debe ponderar bajo la observancia de otros valores y principios<sup>17</sup> que permitan tomar una decisión justificada, ya que el hecho de que la vida sea una condición necesaria de la existencia de otros derechos, no se puede considerar como un derecho absoluto o más valioso que cualquier otro<sup>18</sup>, y más en materia de salud; *v. gr.* “el derecho a decidir previamente a que no se le resucite o en su caso no se conecte a un respirador artificial”, es un derecho que rebasa el derecho a la vida, lo cual siempre será bajo ciertas condiciones.

Las desigualdades y asimetrías de poder a las que se enfrentan estas personas para poder tener atención médica son las causas principales que afectan su derecho a la integridad personal, ya que los servicios de salud no cuentan con la infraestructura necesaria para cubrir las necesidades de sus ciudadanos y más cuando hay una pandemia.

Para tal efecto, es importante que los Estados en América Latina implementen medidas positivas para proteger la vida de los adultos mayores y velar por la calidad de los servicios de atención a la salud, asegurando con ello que los profesionales reúnan las condiciones necesarias para su ejercicio

---

<sup>17</sup> Caso Artavia Murillo y otros (fertilización in vitro) vs. Costa Rica, Excepciones preliminares, fondo, reparación y Costas, Sentencia de 28 noviembre de 2012, serie C, núm., 257, párrafo 262.

<sup>18</sup> *Ibidem*, párrafo 262.

a fin de proteger la vida de las personas mayores<sup>19</sup>, lo cual deberá ser sin discriminación y con un trato diferenciado o especial.

La integridad de toda persona adulta mayor supone la regulación de los servicios de salud en el ámbito interno, así como la implementación de una serie de mecanismos tendientes a tutelar la efectividad del servicio hospitalario<sup>20</sup>, lo que implica que, para salvaguardar la vida de estas personas en crisis sanitarias como la que nos acontece, los Estados deben fiscalizar periódicamente los servicios de salud, lo cual beneficiaría a toda la sociedad.

Los efectos de dar cumplimiento a la obligación de garantizar el derecho a la vida y a la integridad personal en materia de salud, se debe establecer un marco normativo adecuado que regule la prestación de servicios médicos, estableciendo estándares de calidad para las instituciones públicas y privadas que permita prevenir cualquier amenaza de vulneración a la integridad personal<sup>21</sup> de las personas adultas mayores.

La simbiosis que existe entre el derecho a la vida y la integridad personal permite que la atención a la salud de las personas en estado de vulneración como son los adultos mayores pueda tener una atención médica, accesible, digna y de calidad.

## V. EL CONSENTIMIENTO INFORMADO EN MATERIA DE SALUD EN TIEMPOS DE PANDEMIA

En estos tiempos de pandemia, el sector salud ha bajado la guardia al no mantener informado a los adultos mayores y a sus familiares de los tratamientos que se van a realizar durante su estadía hospitalaria, lo cual es de suma trascendencia para el buen desarrollo del derecho a la salud, ya que permite a estas personas el poder tomar decisiones sobre su cuerpo y en especial sobre su vida.

Cuando hay una carencia de información por parte del servicio médico para con sus pacientes, se vuelve un acto de asimetría de poder<sup>22</sup> por parte de aquel, ya que será quien tome las decisiones médicas en casos de urgencia sin el consentimiento de los pacientes o, en su caso, de sus familiares.

---

<sup>19</sup> Caso Suarez Peralta vs. Ecuador, Excepciones preliminares, fondo, reparación y Costas, Sentencia de 21 de mayo de 2013, párrafo 262.

<sup>20</sup> Caso González Lluy Vs. Ecuador, Excepciones preliminares, fondo, reparación y Costas, Sentencia de 1 de septiembre de 20015, párr. 171

<sup>21</sup> Caso Suarez Peralta vs. Ecuador, op. cit., párrafo 132.

<sup>22</sup> Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Op. cit., nota 174

El consentimiento informado es una decisión previa de aceptar o someterse a un acto médico de manera libre, plena e informada<sup>23</sup>; sin embargo, para que ese consentimiento cumpla su objetivo en materia de salud, no sólo deben cumplirse dichos elementos, sino que debe ser accesible y disponible, evitando en todo momento que haya discriminación.

Ahora bien, cuando se trata de adultos mayores en estado de emergencia sanitaria, el derecho a la información toma cierta relevancia, ya que la vulnerabilidad de este tipo de personas se acrecienta debido al desequilibrio de poder que existe en la relación médico-paciente, motivos por los cuales el consentimiento informado debe ser garantizado por los Estados en todo momento.

Para tal efecto hay que entender que el consentimiento informado no sólo se da entre paciente-médico, sino también entre los familiares y el médico, ya que cuando un paciente es un adulto mayor, éste puede tener disminuciones físicas y psíquicas al momento de ser ingresado a un hospital, lo que no le permite tomar decisiones libres sobre su tratamiento, por lo que, el consentimiento informado pasa a tutela de los familiares, el cual es conocido para el derecho internacional como *consentimiento por sustitución o por representación*, este tipo de consentimiento debe ser un elemento esencial para el sistema de salud del más alto grado, ya que no sólo permitirá evitar responsabilidades médicas, sino que ayudará a tomar una decisión altamente aceptada por los responsables para con su familiar.

El consentimiento por representación o sustitución se actualiza cuando se ha comprobado que el paciente, por su especial condición, no se encuentra en la capacidad de tomar una decisión en relación a su salud, por lo cual esta potestad le es otorgada a su representante, autoridad, persona, familia o institución designada por ley<sup>24</sup>; por lo que, la evaluación de un diagnóstico, el objeto, método, duración probable, beneficios y riesgos esperados en el tratamiento propuesto, así como sus alternativas, consecuencias y estimaciones de lo que puede ocurrir antes, durante y después<sup>25</sup>, son elementos importantes del derecho a la información en materia de salud, ya que permiten a los pacientes y familiares tomar una decisión respecto si es su deseo seguir con el tratamiento o tomar los riesgos que estos impliquen.

---

<sup>23</sup> *Ibidem* párr. 159

<sup>24</sup> *Ibidem*, párr. 166

<sup>25</sup> Caso I.V. Vs Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Párr. 189

Los factores en que versa la falta de consentimiento son diversos, sin embargo, en esta fase crítica en que el mundo se encuentra es necesario que la información en materia de salud sea una práctica obligatoria para todo profesional médico y más cuando el paciente es un adulto mayor.

## VI. CONCLUSIONES

La problemática que el SARS-CoV2 (COVID-19) ha generado al continente americano en materia de salud, ha hecho que se visibilicen las desigualdades de los adultos mayores en materia de salud, por lo que es necesario que los Estados implementen medidas positivas de protección en favor de estos grupos vulnerables.

Por lo que, derivado de que las personas están envejeciendo de forma considerable, es necesario que los adultos mayores tengan una protección especial en materia de salud por parte de los Estados, ya que sus padecimientos cronológicos los ponen en situaciones de desigualdad frente a otras personas y en especial frente a los médicos tratantes.

Los derechos humanos nos muestran que la salud de las personas de edad avanzada debe ser analizada desde la óptica de los derechos a la vida, la dignidad humana, la integridad personal y de consentimiento informado, ya que su interdependencia y progresividad nos permite desvanecer las exclusiones y desigualdades médicas en tiempos de pandemia.

Finalmente, hay que resaltar que la protección de los adultos mayores en el sector salud no sólo es un deber estatal, sino un deber social, ya que, al construir una cultura de respeto estaremos luchando contra las desigualdades sustantivas de este grupo vulnerable, y podremos construir un futuro que nos permita vivir dignamente como adultos mayores.

## DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

Diego VALADÉS\*

SUMARIO: I. *Igualdad como realidad y como discurso*. II. *Poder económico*. III. *Federalismo y desigualdad*. IV. *Asimetría institucional y desigualdad*. V. *Igualdad estructural*.

### I. IGUALDAD COMO REALIDAD Y COMO DISCURSO

La pandemia de COVID-19 ha mostrado las debilidades de los sistemas en cuanto a la desigualdad. Con independencia de los registros que se pueden hacer acerca de las múltiples formas de desigualdad, hay indicios de que en México y en muchos otros países subsisten elementos estructurales que propician la desigualdad o no evitan de manera efectiva la discriminación.

La crisis sanitaria evidenció que subsisten obstáculos para la igualdad. En el caso de México se acentuó la desigualdad que padecen las familias en condiciones de hacinamiento, muchas veces sin ingresos; las mujeres, expuestas a la violencia doméstica; los trabajadores, sin opciones de ingreso ante el desempleo; los estudiantes, sin recursos tecnológicos adecuados; los enfermos, sin atención suficiente; la población en general, sin orientación veraz y confiable ante la incertidumbre. Esto muestra que se carece de medios institucionales para hacer valer la igualdad ante el poder.

### II. PODER ECONÓMICO

Uno de los ejes del poder reside en la forma como se dispone de los recursos públicos. La concentración de atribuciones se traduce en el monopolio de esos recursos, y esto genera desigualdad estructural.

---

\* Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Sistema Nacional de Investigadores.

Cuando México inició su andadura constitucional ya estaban muy exploradas las reglas para la recaudación, aplicación y control del dinero público. Esto no obstante, a casi doscientos años de Constitución de 1824, la primera de la independencia, el manejo de los recursos tiene más similitudes con los usos de las monarquías absolutas que con los estándares de las democracias constitucionales. Con un agravante: ya tuvimos épocas mejores, pues durante las primeras décadas de vigencia de la Constitución de 1917 los gobiernos solicitaban a la Cámara de Diputados las adecuaciones que requerían en el presupuesto de egresos, y presentaban a ambas cámaras, con puntualidad, los resultados de la cuenta pública. Esto lo cambiaron una reforma constitucional regresiva, leyes secundarias y prácticas derogatorias de la norma suprema. Desde hace algunos años, una interpretación restrictiva del artículo 74-VI dio lugar a que la Cuenta Pública sólo fuera “revisada” por una Comisión de la Cámara, para determinar si se observan los “criterios” presupuestales y se cumplen los “objetivos contenidos en los programas”. Cuando la Cámara dejó de debatir en pleno la cuenta pública aumentó la impunidad de los responsables de administrar los recursos públicos y la corrupción se multiplicó. El destino del patrimonio hacendario de la nación se substraigo al debate público y se volvió un tema confidencial.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (1976) facultó al presidente de la República, para hacer ajustes al presupuesto hasta por un 5% de su monto. También dispone que el presupuesto sólo establezca “lineamientos de carácter general” y que el gasto se lleve a cabo por el gobierno conforme a “criterios” como eficiencia, eficacia, economía, racionalidad y austeridad. En otras palabras, lejos de consolidar las facultades de los representantes de la nación, se adoptó un lenguaje vago que fortaleció la discrecionalidad gubernamental en cuanto al destino de los fondos aportados por los causantes.

Toda vez que conforme a la Constitución el presupuesto de egresos es un acto administrativo de la Cámara de Diputados, y no una ley del Congreso, los gobiernos han propendido a entenderlo como una simple autorización de gasto y, según una Ley adoptada en el momento cenital de la hegemonía de partido, los efectos de la concentración del poder siguen presentes en detrimento del sistema representativo. El efecto de esta situación se traduce en desigualdad política. A diferencia de los sistemas representativos maduros, el mexicano continúa adherido a formas constitucionales vetustas.

En México se ha seguido una línea oscilante en esta materia. Una reforma de 1881 a la Constitución asignó sólo a la Cámara de Diputados la facultad de “examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Eje-

cutivo”. En 1917, en cambio, esa atribución incumbió a ambas cámaras del Congreso. La fracción XXX del artículo 73 fue enfática. Las facultades se le daban: “Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no solo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.” Como se puede apreciar, se insistía en la *conformidad*, *exactitud* y *justificación* de lo gastado. Esto fue modificado en 1977, en el contexto de la reforma política, para adoptar una fórmula menos precisa que la vigente hasta entonces. Una vez más quedó como facultad exclusiva de los diputados, a la manera que promovió Porfirio Díaz. Hoy sigue vigente entre nosotros un esquema propio del absolutismo monárquico.

Al limitar las atribuciones de los representantes de la nación por lo que atañe al uso del dinero público se perpetúa una situación de desigualdad estructural. Se deben rectificar la reforma regresiva de 1977 y las prácticas contrarias a la constitución adoptadas por la Cámara de Diputados en cuanto a la cuenta pública, así como derogar las facultades inconstitucionales que la Ley de Presupuesto otorga al presidente de la República. En una siguiente etapa será necesario transformar el presupuesto de una habilitación administrativa de gasto en una ley, de manera que cualquier modificación requiera la participación del Congreso. Cuando se llegue a este punto se habrán alcanzado los objetivos del constitucionalismo democrático en el manejo de la hacienda pública.

En una dirección opuesta a ese objetivo, en medio de la crisis una iniciativa presidencial planteó extender sus facultades de modificación presupuestaria, ampliándola a los casos de una denominada “emergencia económica”.<sup>1</sup> En la propuesta de adiciones a la Ley de Presupuesto se alude a las emergencias sanitarias, que tienen base constitucional en el artículo 73-XVI; pero el concepto de *emergencia económica* que se incluyó contraviene lo dispuesto por el artículo 29 constitucional, que regula la hipótesis de los estados de excepción, cuya declaración es exclusiva del Congreso.

La iniciativa presidencial no aclaró cuales serían las causas para decretar la emergencia económica, ni su duración; ni siquiera quien y cómo la declarararía, aunque conforme a la equívoca redacción de la propuesta podría ser la Secretaría de Hacienda, que no quedaría sujeta a control algu-

---

<sup>1</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Gaceta parlamentaria*, abril 23 de 2020.

no. Además, la propuesta de adición del artículo 21 Ter indica que esa Secretaría “podrá reorientar recursos asignados en el presupuesto de egresos para destinarlos a mantener la ejecución de proyectos y acciones prioritarios de la Administración Pública Federal y fomentar la actividad económica del país, atender emergencias de salud y programas en beneficio de la sociedad”. Esa redacción es de tal manera abierta que adoptarla significaría la posibilidad de modificar el presupuesto al completo, anulando las previsiones adoptadas por la Cámara de Diputados y acentuando las condiciones de desigualdad política en el país.

### III. FEDERALISMO Y DESIGUALDAD

El sistema federal mexicano es otra causa de desigualdad política y jurídica. En este caso la desigualdad que afecta a las personas se produce por dos vías: la desigualdad individual y la desigualdad colectiva. Ambas se agudizaron con motivo de la pandemia del COVID-19.

La desigualdad individual afecta derechos humanos específicos. A título de ejemplo, las mujeres que residen en Ciudad de México tienen mejores derechos que las del resto del país en materia sexual y reproductiva. En esta entidad federativa están facultadas para interrumpir sin sanción el embarazo, en el curso de las doce primeras semanas, mientras que en los estados la penalidad es variable, siendo la mínima de 3 años de prisión, y de 30 la máxima, pues conforme a algunas normas locales el aborto puede ser equiparado al homicidio calificado.

Un sistema federal así implica una grave antinomia dentro de la propia Constitución pues al dejar que una misma conducta sea permitida en una parte del territorio nacional y sancionada de muy diversas formas en otras, contradice los presupuestos de igualdad establecidos por el artículo 1º constitucional. Aún cuando el párrafo final de este precepto es categórico y parecería agotar la prohibición de todas las conductas discriminatorias posibles, deja en vigor la discriminación por razones territoriales ya que en materia penal hay treinta y dos regímenes distintos.

El encierro doméstico requerido como condición para amortiguar los efectos de la pandemia produjo efectos en cuanto a la violencia doméstica, en perjuicio de mujeres y de menores. Este fenómeno, cuya gravedad fue minimizada por el discurso político, es una más de las consecuencias que tienen una política nacional heterodoxa y normas penales tan desiguales como las vigentes en los estados de la Federación.

El diseño constitucional impone limitaciones a las autoridades locales que impactan al conjunto de ciudadanos de cada estado. Las condiciones de vida, y de manera muy sensible las de salud, resienten ese esquema de limitaciones. En términos generales la desigualdad estructural del federalismo mexicano repercute en los siguientes aspectos:

*Debilidad del sistema representativo local.* Cierta concentración de facultades legislativas es comprensible para dar coherencia a una multiplicidad de cuestiones de las que dependen la igualdad jurídica de las personas y la cohesión nacional. Toda concentración debe hacerse con la mayor cautela porque si resulta excesiva afecta la idoneidad de los órganos de representación política local, y propicia la hegemonía del poder gubernamental en perjuicio de los gobernados. En otras palabras, la igualdad que se pretende por un lado, se pierde por otro.

El artículo 124 constitucional determina que lo no atribuido de manera expresa a la Federación queda reservado a las entidades federativas. A este respecto, en 1917 el artículo 73 contaba 31 fracciones. En el curso de los años se le han agregado otras 27, casi tantas como el número originales. Aún aceptando que todas estas adiciones se justifiquen por razones ambientales, culturales, económicas, jurídicas, políticas y sociales, es evidente que han reducido el ámbito de acción posible para los legisladores locales. A cambio de restringir su esfera legislativa, no se les ha dotado de instrumentos de orientación ni de control político sobre los aparatos estatales de gobierno, por lo que en los estados la asimetría del poder es extrema, en provecho del caciquismo y en detrimento de las libertades, de la seguridad y de la igualdad de los gobernados.

En los estados los gobernadores encarnan, a escala, un presidencialismo exacerbado que propicia corrupción y arbitrariedad pues carecen de contrapesos democráticos efectivos. Cuando se producen fenómenos tan devastadores como una epidemia, la falta de órganos eficaces de representación pone en situación de indefensión los intereses de los gobernados, que quedan a merced de las decisiones, acertadas o equivocadas, de sus gobernantes.

*Debilidad del sistema judicial local.* Con independencia de la progresiva preparación y de la honestidad prevaleciente en la mayor parte de los juzgadores locales, sobre ellos pesa el diseño constitucional que somete sus decisiones al poder judicial federal. El amparo conocido como directo surgió para evitar que los caciques aherrojaran a los jueces en perjuicio de los justiciables. En tanto que, lejos de democratizar al poder político local, se ha reforzado su concentración en los gobernadores, la debilidad intrínseca de la justicia local sigue siendo una fuente de asimetría institucional que afecta

asimismo la igualdad ciudadana en tanto que son pocos quienes disponen de recursos para hacer frente a los costos profesionales que implica litigar en los fueros local y federal.

Ese déficit de acceso a la justicia se acentuó con motivo de la pandemia. La ciudadanía careció de instrumentos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos ante la negativa de pruebas clínicas, de incapacidades laborales e incluso de admisión hospitalaria.

*Debilidad hacendaria local.* Las facultades tributarias de los Estados fueron muy amplias a partir de 1917. Con una orientación inversa, una reforma constitucional de 1942 introdujo el texto de la actual fracción XXI del artículo 73, de manera que la capacidad tributaria federal se vio fortalecida. Las razones eran comprensibles en cuanto a disponer del sistema tributario para impulsar el desarrollo económico del país. Desde entonces el Congreso es el único órgano facultado para establecer contribuciones en materia de comercio exterior; aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27; instituciones de crédito y sociedades de seguros; servicios públicos concesionados o explotados por la Federación, así como especiales sobre energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados; gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

Esa misma reforma introdujo un párrafo al final de la fracción conforme al cual las entidades federativas participan en el rendimiento de las contribuciones especiales, “en la proporción que la ley secundaria federal determine,” y los congresos locales a su vez fijan el porcentaje que corresponde a los municipios por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 establece que el fondo de participaciones se integra con el 20% “de la recaudación federal participable”. Desde hace años se viene manejando la necesidad de un cambio en el monto de las participaciones. Los planteamientos más moderados piden subirlo al 22.5%, mientras que otros proponen que la federación conserve sólo el 50%, para que el 30% corresponda a los estados y el 20% a los municipios.

Otorgar mayores facultades tributarias a los estados y mejorar el nivel de sus participaciones fortalecería al federalismo mexicano pero, en las condiciones de precariedad democrática que viven los estados, también auspiciaría el autoritarismo y la corrupción. Para dar ese paso es imperativo que con antelación se vigoricen los sistemas representativo y judicial. De no hacerse, se mantendrán las condiciones estructurales que propician la desigualdad, con la consiguiente vulnerabilidad social ante crisis como la pandemia por coronavirus.

*Debilidad del Estado constitucional local.* Las deficiencias apuntadas están acompañadas por otra serie de carencias. Todas se potencian entre sí y ocasionan la postración del Estado constitucional en el ámbito local. Las entidades federativas tienen vedada la vida internacional activa pues la Constitución de la Unión les impide celebrar cualquier tipo de tratado, incluidos los que sólo tengan por objeto actos de cooperación que no comprometan las finanzas públicas. En sistemas federales como el argentino, el austriaco o el canadiense, por ejemplo, los entes territoriales están facultados para suscribir convenios internacionales, dentro de las condiciones que se estiman adecuadas por cada sistema. También les es posible crear regiones con otras entidades federativas, lo que contribuye a los intercambios de esfuerzos y experiencias en materia de desarrollo, con las consecuentes ventajas para sus respectivos habitantes. Formas de colaboración de esta naturaleza son muy funcionales para enfrentar problemas comunes de carácter ambiental y sanitario, y los ocasionados por desastres naturales.

Existen, asimismo, otras cuestiones que resultan del ensimismamiento en el que se encuentran los entes de la federación. Una de ellas, que trastoca la esencia del Estado laico, es la sujeción de las autoridades locales a la influencia clerical. Son frecuentes los compromisos contraídos por funcionarios y dirigentes políticos locales con el clero, que subordinan la laicidad del Estado a estrategias electorales o de gobierno. Esto, sumado al déficit democrático, da como efecto agregado la fragilidad del Estado constitucional. Más allá del impacto sistémico, este fenómeno acentúa las condiciones de desigualdad de las personas.

#### IV. ASIMETRÍA INSTITUCIONAL Y DESIGUALDAD

Todo sistema requiere y adopta salvaguardas para mantener un curso razonable de funcionamiento, pero si el propio diseño constitucional introduce sesgos que conducen al uso excesivo de los mecanismos correctivos, denota que en la estructura hay errores substanciales. Las distorsiones del ejercicio del poder se mitigan mediante las fórmulas muy exploradas de pesos y contrapesos, pero cuando las fuerzas inerciales se desbordan y se tiende a la concentración de potestades, incluidas las metaconstitucionales y las paraconstitucionales, presentes en todo sistema, se abandona el concepto básico de controles racionales y se le reemplaza por otro de frenos e inhibiciones; se entra así a una ruta que puede conducir a situaciones inmanejables.

Esto es lo que ha ocurrido con el sistema mexicano. En lugar de ir al origen de las distorsiones, se ha optado por abandonar las probadas solu-

ciones democráticas y se ha querido mantener un sistema en esencia ajeno a la democracia a través de hipotéticos remedios que además de no solucionar los problemas de fondo, los agravan, generando al mismo tiempo una desconfianza creciente en las instituciones y en sus titulares. El nudo de la cuestión democrática no está en dificultar la relación entre los órganos del poder sino en dinamizarla conforme a un sistema de equilibrios razonables y controles eficaces.

Lo que se entiende por gobiernos eficaces no se resuelve mediante obstáculos a la acción necesaria de gobernar, sino empatando las potestades a través de controles inteligentes y funcionales. Esto significa que en lugar de los extremos a los que lleva atribuir potestades superiores al gobierno, que desembocan en el verticalismo presidencial, o en los congresos, que exponen al asambleísmo autoritario, lo que conviene procurar es que los controles que limitan en lo posible los excesos recíprocos vayan acompañados por estímulos a la cooperación.

La hibridación de los sistemas de gobierno es un hecho que se va generalizando. El presidencial tiene como ventajas la certidumbre de la investidura y prever la duración fija del mandato, incluidos los límites a la reelección de los presidentes. La carencia de características como estas afecta a los sistemas parlamentarios, en los que investir a los jefes de gobierno suele tropezar con problemas y la permanencia de los jefes de gobierno es imprevisible; en ocasiones se prolonga sin límite previsible. La recurrencia de elecciones intempestivas dificulta la gobernabilidad. Las desventajas del sistema presidencial ante el parlamentario residen, en lo fundamental, en la falta de controles políticos acerca de la gestión de los miembros del gabinete.

A pesar de lo favorable que resulta la certeza del periodo presidencial, su duración excesiva puede ser un inconveniente para establecer y mantener los equilibrios necesarios con el Congreso, además de implicar una limitación para los electores. Se ha pretendido que la posibilidad de convocar un referéndum revocatorio es una forma democrática de validar la continuidad en la titularidad de la presidencia de la República. Se trata de un argumento especioso porque la revocación no permite optar por otra persona y expone a la inestabilidad política al país donde sea aprobada, además de que los presidentes se someten a una votación desde la influyente plataforma de su cargo. Esto explica por qué, en el nivel nacional, esa posibilidad sólo está vigente en muy pocos países.

En cambio la duración en el cargo presidencial sí supone una forma de concentrar facultades y de restringir la intervención ciudadana en la vida política. En la historia constitucional de México el periodo presidencial

siempre fue de cuatro años, excepto en el periodo de 1904 a 1917. La reforma para ampliarlo fue promovida por Porfirio Díaz; el periodo siguiente, correspondiente a Francisco I. Madero, también lo fue por seis años. En 1917 se regresó a cuatrienio hasta que en 1928, a instancias de Álvaro Obregón, antes de su reelección, fue ampliado de nueva cuenta. En el caso de los gobernadores esta ampliación se produjo a partir de 1943.

Una forma de auspiciar la simetría entre los órganos del poder consiste en que la duración del más concentrado sea más breve que la del más desconcentrado. El poder ejecutivo recae en un solo individuo y contrasta con la pluralidad del poder legislativo, que se divide en dos cámaras que se controlan entre sí y que en conjunto están integradas por 628 personas. De ellas, 500 tienen un periodo de tres años y 128 de seis, igual al presidencial.

En el constitucionalismo contemporáneo los sistemas presidenciales se caracterizan, de manera creciente, por prever órganos de gobierno, encabezados por el presidente pero compuestos por un colectivo cuyos miembros tienen facultades fijadas por ley y que se hacen corresponsables de las decisiones tomadas por el gobierno. La titularidad unipersonal del gobierno es, en la actualidad, una situación anómala que acentúa la asimetría con otros órganos del poder y en consecuencia potencia la desigualdad de los gobernados.

## V. IGUALDAD ESTRUCTURAL

En los años treinta del siglo anterior, con motivo de la depresión económica que afectó a las principales economías del planeta, se empezó a hablar de *acciones afirmativas* (*affirmative action*) para asegurar que los empleadores no discriminaran a los grupos minoritarios con motivo de las contrataciones. Más tarde, en particular con motivo de las acciones emprendidas para la integración racial en las escuelas de Estados Unidos, comenzó a hablarse también de *discriminación positiva* (*positive discrimination*), en el sentido de “hacer distinciones en favor de grupos en situación de desventaja, en particular para la asignación de recursos y de oportunidades”.

La necesidad de una igualdad institucional debe ser satisfecha mediante reformas que, a la luz de las experiencias nacional y comparadas, permitan diseños coherentes y funcionales. En un Estado constitucional la norma suprema no debe ser portadora de desigualdad.

*COVID-19 y la desigualdad que nos espera*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión electrónica el 23 de noviembre de 2020. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10, y 11 puntos.