

REPORTe

CESOP



Covid-19: LA HUMANIDAD A PRUEBA

LA VOZ DE
LOS ACADÉMICOS

R e p o r t e C E S O P

Covid-19: la humanidad a prueba

Número 132
Edición especial
Mayo de 2020

DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrián

Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Caveró Pérez

Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores

Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga

Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández

Asesor General

Investigadores: Luis Angel Bellota, Roberto Candelas Ramírez, Felipe de Alba Murrieta, Rafael Del Olmo González, Gabriel Fernández Espejel, José de Jesús González Rodríguez, Salvador Moreno Pérez. *Apoyo en investigación:* Edith Carmona Quiroz, Omar Cortés Macías, Laura Berenice García Hernández, Natalia Hernández Guerrero, María Guadalupe S. Morales Núñez, Rocío Ramírez Morales, Ricardo Ruiz Flores, Francisco Téllez Girón Aguilar, Karen Nallely Tenorio Colón. *Staff administrativo:* Alejandro Abascal Nieto, Abigail Espinosa Waldo.

Diseño de portada: Ricardo Ruiz Flores. *Diseño de interiores:* Alejandro López Morcillo. *Formación y diagramación:* José Olalde Montes de Oca. *Corrección de estilo:* Nora Iliana León Rebollo, Edith Carmona Quiroz. *Gestión editorial:* Guillermina Blas Damián. *Responsable de edición:* Alejandro López Morcillo.

Coordinación de este número: Abigail Rodríguez Nava y Ricardo Martínez Rojas Rustrián.

Reporte CESOP, núm. 132, edición especial, mayo de 2020. Publicación bimestral del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx. Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural. La portada ha sido diseñada usando imágenes de Freepik.com Vector de escuela creado por freepik - www.freepik.es

Contenido

Presentación	4
Salarios, empleo y finanzas en la coyuntura sanitaria por el Covid-19 <i>Abigail Rodríguez Nava</i>	7
Participación social ante la emergencia multidimensional por Covid-19 <i>Ana María García Ramírez</i>	14
Desafíos de la educación superior en tiempos de pandemia: la contingencia inesperada <i>Angélica Buendía Espinosa</i>	25
Reflexiones en torno a la pertinencia de las políticas públicas con enfoque de derechos. Retos y oportunidades frente al Covid-19 <i>Carlos Ricardo Aguilar Astorga</i>	33
Gestión de Crisis y los Retos para el sistema de salud. La coordinación vertical y horizontal para los sistemas de salud en México <i>Jorge E. Culebro M.</i>	44
Los mexicanos frente a la incertidumbre de la pandemia <i>Patricia Couturier Bañuelos</i>	54
La seguridad de la salud en adultos mayores frente al Covid-19 <i>Roberto Huerta Peruyero</i>	62
Pueblos indígenas frente al Covid-19: el drama de sus testimonios <i>Violeta R. Núñez Rodríguez</i>	74
La educación superior ante el Covid-19. Un nuevo reto y viejos resabios <i>Abril Acosta Ochoa</i>	88
Alternativas para impulsar el crecimiento económico ante la crisis del “Gran confinamiento”: una aproximación usando el método TOPSIS <i>Saúl Alfonso Esparza Rodríguez, Jaime Apolinar Martínez-Arroyo, Gabino García Tapia, Enrique Esquivel Fernández</i>	102

Presentación

“A lo largo de las utopías, se extiende el camino de las conquistas reales.”

ALFONSO REYES

En un marco de colaboración interdisciplinario, en este mes de mayo ponemos a disposición de los diputados que conforman la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados y de nuestro público lector una edición especial del *Reporte CESOP*, en donde abordamos desde distintas disciplinas de conocimiento los efectos que para México ha significado y significará el brote de enfermedad por coronavirus (Covid-19).

Si bien es cierto que desde la aparición del Covid-19 a esta fecha se ha editado abundante bibliografía que aborda el fenómeno bajo distintos ámbitos, opiniones y perspectivas, en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) consideramos pertinente, dada nuestra posición de órgano técnico de apoyo de la Cámara de Diputados, aportar distintos análisis, estudios e investigaciones que se constituyan como herramientas objetivas, imparciales y oportunas para el Poder Legislativo en las áreas de las ciencias sociales afines a este centro de investigación.

Esta edición reúne diez artículos que desde distintas disciplinas, vertientes teóricas y propuestas metodológicas ofrecen información en distintos ámbitos del análisis social. El propósito de esta edición, así como aquellas posteriores que pudiésemos ofrecer, es contribuir con tópicos y propuestas novedosos que puedan ser de utilidad a diputadas, diputados, comisiones y órganos de gobierno legislativos.

Es de destacar también que en esta edición participan profesores e investigadores de distintas universidades de nuestro país que han expresado su interés en contribuir con sus aportaciones al trabajo que este órgano de investigación realiza para el Poder Legislativo, por lo que agradecemos dichas colaboraciones y refrendamos nuestra vocación de divulgación del conocimiento científico, y reiteramos nuestra disposición para que centros de investigación, institutos, universidades públicas y privadas nacionales e internacionales publiquen su material de investigación en las plataformas editoriales, impresas y digitales con las que colabora este Centro de

Estudios en su esfuerzo por contribuir a la consolidación y fortalecimiento legislativo de la Cámara de Diputados.

En este orden, partimos por señalar que nuestra nación, como la gran mayoría de los países del mundo, se ha visto afectada por la pandemia del Covid-19, y aunque para cada nación los efectos, dimensiones e impactos han sido diferentes, existen lugares comunes en donde todos sentirán mayores repercusiones y estos espacios son: atención y servicios de salud, educación, cultura, crecimiento económico, competitividad e innovación tecnológica, comercio exterior, ocupación laboral e ingreso de la población, gobernanza y finanzas públicas, entre los temas de mayor sensibilidad. Asuntos que en conjunto serán susceptibles de incorporarse a las agendas legislativas y de gobierno.

Lo anterior sin restar relevancia a aquellos temas específicos que dada la coyuntura que hoy vivimos en México, como en el resto de los países, puedan surgir y dada su significancia puedan tornarse de emergencia o prioridad preminente.

Por último dos acotaciones: la primera es que en esta edición encontrarán temas sobre economía y su impacto social en salarios, empleo y sector productivo, participación social, desafíos al sistema educativo nacional, educación superior bajo la mira de retos y resabios, políticas públicas como asuntos de gobierno con enfoque de derechos, gestión de crisis y retos para el sistema de salud, la seguridad de la salud en los adultos mayores, pueblos indígenas y vulnerabilidad social, así como un ensayo sobre alternativas para impulsar el crecimiento económico en nuestro país, donde todos los temas antes enunciados guardan como núcleo de análisis su relación con la pandemia Covid-19 en nuestro país.

La segunda se refiere al título de esta edición: “Covid-19: la humanidad a prueba”, con ello nos referimos a que la humanidad, a lo largo de su historia, se ha visto envuelta en distintos avatares: conflagraciones bélicas, desastres naturales, epidemias y crisis recurrentes de distintos tipos. Si bien es cierto que el conocimiento, la ciencia y la tecnología han jugado un papel preponderante para que la humanidad continúe su marcha, hoy más que nunca hay que sumar al conocimiento, la ciencia y la tecnología, la solidaridad entre los pueblos, la cooperación y la complementariedad entre las naciones, pueblos y comunidades. La humanidad debe avanzar hacia una nueva

conciencia donde el individualismo abra paso a una visión global colectiva, que privilegie la inclusión y la cohesión social, el combate a la pobreza en todas sus dimensiones, la preservación del medio ambiente, la igualdad sustantiva de la mujer, donde la educación y la cultura se consideren los parámetros esenciales del futuro de la humanidad y en donde el cuidado a las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores se considere como el activo y la inversión más importante de la humanidad en el siglo XXI y los tiempos por venir.

Dr. Enrique Esquivel Fernández

Asesor General del CESOP

Salarios, empleo y finanzas en la coyuntura sanitaria por el Covid-19

Abigail Rodríguez Nava*

La situación coyuntural que se vive en México, ocasionada por el Covid-19, ha sido inesperada y demandante de acciones inmediatas y constantes en todos los sectores de la sociedad. Aunque desde principios de enero de este año se anunciaban ya los primeros casos que ocurrían en la ciudad de Wuhan, en China, no se consideraba una situación inquietante ni en aquel país ni a nivel mundial, puesto que se pensó que se trataba solamente de una enfermedad endémica como el dengue o la malaria, y por ello sin mayores impactos en otras regiones. No obstante, una semana antes de concluir enero, la situación comenzó a volverse alarmante, primero porque el número de personas enfermas en China superó las 1,000, además de que se anunciaban los primeros casos de la enfermedad en Europa. Para el 30 de enero, en China, ya se declaraban más de 150 personas fallecidas a causa de la enfermedad, había más de 9,000 personas enfermas en el mundo. En Estados Unidos se reconocían los primeros casos, y la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba la situación como de emergencia internacional de salud pública; más adelante, para el 11 de marzo, la OMS catalogó al Covid-19 como pandemia.

En México, el primer caso reportado se anunció el 27 de febrero, pero para el 14 de marzo la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunciaba la suspensión de las actividades escolares y su reanudación para el 20 de abril; el 30 de marzo se decretó emergencia sanitaria por parte del Consejo de Salubridad General (CSG). De hecho, con el anuncio de la SEP, de manera escalonada fueron reduciéndose las actividades que implicaran la concurrencia masiva de personas, o bien, aquellas no esenciales, pero de inmediato esto condujo a afectaciones laborales y económicas.

* Profesora-investigadora del Departamento de Producción Económica. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo: arnava@correo.xoc.uam.mx

Apoyos desde los gobiernos

Si bien hay coincidencia a nivel mundial de la necesidad de que los gobiernos pongan en marcha políticas anti-cíclicas que contrarresten las tendencias decrecientes en la actividad económica, hay muchas dudas respecto a cuáles son las mejores vías para hacerlo. La estrategia que elijan los gobiernos para el apoyo de las personas y familias depende en gran medida de las condiciones en que vive la población, así como de sus fuentes de ingresos y, por supuesto, de los recursos públicos disponibles. Como ocurre en el diseño de cualquier programa de política pública, la elección de los mecanismos idóneos depende también de los objetivos de beneficiar al mayor número posible de personas; del alcance de los impactos que en el corto y mediano plazo se alcancen; del uso eficaz y eficiente de los recursos públicos; del otorgamiento de éstos en condiciones de igualdad y sin discriminación; e incluso de la posibilidad de aplicar medidas afirmativas para reducir las condiciones de vulnerabilidad estructural.

En otros países, sobre todo en los europeos, los gobiernos nacionales han impulsado fuertes medidas de apoyo a su población; esto contrasta con lo que vivieron hace algunos años con la crisis económico-financiera que golpeó principalmente a Estados Unidos y a varios países de Europa, como Italia, Portugal, Grecia y España; en aquel tiempo, el escenario adverso se marcó por una fuerte presión financiera que desestabilizó a la población, existían créditos hipotecarios y créditos de consumo impagables, pero también deudas y pérdidas monetarias ocasionadas por una administración deficiente en la titularización de activos, y gobiernos extremadamente endeudados y con graves déficits presupuestales. El escenario adverso se profundizó porque a pesar de la contracción económica, se tomaron medidas que contribuyeron a agravar el ciclo recesivo, por ejemplo, hubo despidos masivos de personal, tanto del sector público como del sector privado; aumentaron los impuestos; se contrajo el pago de las pensiones; se eliminó la creación de nuevas plazas y las nuevas contrataciones de personal en el sector público; se contrajo el gasto público; se eliminaron subsidios, y se incrementaron considerablemente las tasas de interés.

Afortunadamente, en varios países el sentido de la intervención pública es muy distinto hoy. Por ejemplo, algunos gobiernos europeos han ofrecido pagar un porcentaje importante de los salarios de los trabajadores contratados en el sector privado; por

ejemplo, en Reino Unido, Dinamarca y en Suecia, los gobiernos han ofrecido pagar durante cuatro meses hasta 75% de los salarios en los casos en que las empresas no despidan a los trabajadores, situación que asegura la preservación de los ingresos de las familias, pero que es solamente aplicable a los casos en que los empleadores estén constituidos oficialmente en el sector formal de la economía; en México esta medida tendría menor impacto porque un porcentaje considerable de la población económicamente activa (PEA) labora en el sector informal.

Otras medidas de apoyo han sido las facilidades para el otorgamiento de créditos a pequeñas y medianas empresas, así como a aquellas que producen bienes básicos, con la finalidad de mantener abiertas las actividades o no cerrar definitivamente, a la vez que se evita el despido de trabajadores. Se trata de una medida generalizada, que en México también ha aplicado, tanto impulsada por el gobierno federal como por los gobiernos locales. Particularmente en México se anunció la disponibilidad de 25,000 millones de pesos para otorgar créditos a las pequeñas empresas, formales e informales;¹ asimismo, en la Ciudad de México se anunció la entrega de 50,000 créditos de 10,000 pesos para las microempresas con la finalidad de que mantengan la operación de sus negocios y preserven las fuentes de empleo.

Otros países han implementado además algunas medidas de tipo fiscal, por ejemplo la devolución de impuestos directos a partir de la solicitud individual en Francia; reembolsos parciales de las compensaciones salariales en Dinamarca; reducción de tasas impositivas de hasta 75% para pequeñas y medianas empresas de los ramos minoristas, hotelero y de ocio en Escocia; reembolsos totales de las cotizaciones a la seguridad social y cancelación de medidas de ejecución por deudas fiscales derivadas de la situación ocasionada por el Covid-19 en Alemania, etcétera.²

En México, a nivel federal, no se han anunciado medidas de tipo fiscal, aunque habría que señalar que los dos principales impuestos federales, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) se van liquidando casi inmediatamente a la fecha en que son causados; lo que en todo caso podría realizarse

¹ *Milenio*, "Por Covid-19 Hacienda otorgará 25mmdp en créditos", 6 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-hacienda-dara-25-mmdp-creditos-crisis-covid-19>

² Zabala Innovation Consulting, "Medidas adoptadas por los países europeos contra el Covid-19", 18 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.zabala.es/es/noticias/covid19-medidas-paises-europeos>

es un esquema para facilitar la presentación de la situación fiscal (o declaración impositiva) de personas físicas o morales, dada la limitación de recursos operativos. Algunas entidades del país sí han adoptado algunas medidas que facilitan el cumplimiento de las obligaciones de contribuyentes o el pago de derechos; por ejemplo, los casos de prórroga en el pago de tenencia vehicular o refrendo de permisos y verificación en la Ciudad de México, y en las entidades de Morelos, el Estado de México, Jalisco, Querétaro, Puebla y Tlaxcala. Asimismo, varias entidades han otorgado facilidades y prórrogas para el pago del servicio de agua potable, así como para garantizar su suministro, tales son los casos de la Ciudad de México, Querétaro y Aguascalientes. De manera excepcional, algunas entidades emprendieron algunas medidas de apoyo adicionales como es el caso de Nuevo León, que exime del pago del Impuesto Sobre Nóminas por tres meses a las pequeñas empresas y a quienes se dediquen a los giros de servicios de alimentación y esparcimiento.³

Las empresas y el empleo

La gran dificultad que enfrentan las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas, y aquellas que no producen o comercializan bienes de consumo básico, es la contracción abrupta de la demanda; nos encontramos ante un escenario de tipo keynesiano, en el que evidentemente los empresarios deben dejar de producir lo que el mercado no demanda, por ende, si se contrae o se cierra la producción, no hay mecanismos automáticos para que inmediatamente se continúe contratando y pagando a la fuerza laboral; nuevamente en el escenario keynesiano, observamos que en la práctica las empresas contratan la fuerza de trabajo necesaria para producir lo que el mercado demanda.

De esta situación, vigente en todo el mundo, se deriva una proporción de las demandas de apoyo gubernamental por parte del sector privado. Varias explicaciones adicionales también se han dado a la pérdida del poder adquisitivo de la población y a la contracción en los indicadores de confianza del consumidor, que en el caso mexicano se contrajo ligeramente en marzo de 2020, de acuerdo con las últimas estimaciones del

³ Para mayor información puede consultarse la página oficial del gobierno de Nuevo León: <http://www.nl.gob.mx/beneficioisn>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi); además de la pérdida inmediata de los ingresos para muchas personas, las medidas de confinamiento en los hogares también conducen a generar incrementos de los gastos asociados con la alimentación, la comunicación, la educación o en la salud; las expectativas de mejoras próximas en los ingresos son limitadas y la tendencia se orienta a conservar recursos con fines precautorios, o bien destinar los ingresos solamente al consumo básico.

Por iniciativa de varias personas de la sociedad civil, se han constituido estrategias de ayuda y creación de redes de apoyo. En el primer caso, locatarios de mercados públicos, de centrales de abasto, e incluso de pequeños comercios locales ofrecen sus productos y servicios a domicilio, principalmente alimentos y bienes básicos, cuidando las medidas de higiene sugeridas por las autoridades de salud; en otros casos, las redes de apoyo se extienden incluso al comercio vía trueque.

Hasta finales de marzo, el Inegi publicó las estadísticas oficiales de ocupación y empleo correspondientes a febrero, en las que todavía no es perceptible la contracción de los puestos de trabajo. Sin embargo, la presunción es que la tendencia entre los meses de marzo y mayo presente constante incremento de la desocupación. En otros países, a medida que los casos de enfermedad por Covid-19 aumentan, se restringen aún más las posibilidades de movilidad de la población, se contrae la actividad económica y consecuentemente se incrementa la desocupación. Por ejemplo, en diversos medios se ha difundido que en Estados Unidos ya se encuentran en desempleo cerca de 10 millones de personas, lo que equivale a una tasa de desocupación cercana al 12 por ciento.⁴

El sector financiero

Como parte de las medidas de apoyo concertadas desde los gobiernos y las instituciones financieras internacionales se han puesto en marcha, entre otras: oferta de líneas de crédito adicionales (o especiales) a empresas y a personas físicas; suspensión temporal de pagos, abonos o mensualidades completas; reducción en los pagos mínimos de créditos o no exigencia de éstos; suministro de capital para las

⁴ BBC, "Coronavirus en EE.UU. La pandemia dispara el desempleo: 10 millones en dos semanas, nuevo récord histórico", 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52142353>

actividades crediticias a las instituciones financieras por parte de los gobiernos, y suspensión de pagos de la deuda externa.

En México, las primeras iniciativas del sector financiero se dirigieron precisamente a la suspensión provisional de pagos para apoyar a los deudores, tanto de manera parcial como total; estos esquemas difieren en cuanto a las instituciones financieras y los tipos de créditos; si bien desde el 26 de marzo comenzaron a proponerse estas medidas, fue hasta el 8 de marzo cuando sesionó de forma oficial el Comité de Regulación de Liquidez Bancaria, constituido por representantes de la Secretaría de Hacienda, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México y se autorizaron excepciones a las disposiciones sobre los requerimientos de liquidez para las instituciones de banca múltiple,⁵ por seis meses a partir del 28 de febrero. De acuerdo con el comunicado oficial, esta medida permitirá en México:

- i) mantener el flujo de crédito que requieren las empresas, los hogares y otros segmentos de intermediación financiera; ii) mantener condiciones de liquidez adecuadas, tanto en moneda nacional como extranjera; iii) mantener condiciones de operación adecuadas en los mercados cambiarios y de renta fija; iv) que los intermediarios puedan administrar adecuadamente sus riesgos de mercado y crédito; y, v) mantener el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.⁶

Respecto a la deuda externa, desde el 25 de marzo pasado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) solicitaron que las instituciones financieras involucradas consideraran la suspensión de pagos asociados con la deuda externa para los países más pobres, de forma que estos recursos fueran reorientados a la atención de las necesidades más urgentes de la población afectada por el Covid-19; apenas el reciente 16 de abril, el Grupo de los 20 estados más poderosos (G-20) respaldó la

⁵ Diario Oficial de la Federación, “Disposiciones de carácter general sobre los requerimientos de liquidez para las instituciones de banca múltiple”, DOF, 28 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20car%C3%A1cter%20general%20sobre%20los%20requerimientos%20de%20liquidez%20para%20las%20instituciones%20de%20banca%20m%C3%BAltiple.pdf>

⁶ Comité de Regulación de Liquidez Bancaria, “Comunicado de prensa: Sesionó hoy el Comité de Regulación de Liquidez Bancaria”, CNBV, SH, BM, 8 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-MULTIPLE/Prensa%20%20Sector%20Bancario/Comunicado%20Conjunto%20Comit%C3%A9%20de%20Regulaci%C3%B3n%20de%20Liquidez%20Bancaria.pdf>

propuesta y asumió la tarea de revisar cuáles serían los países deudores beneficiarios.⁷ De acuerdo con la información difundida, se espera la suspensión de pagos por 12 meses en un monto equivalente a los 18,000 millones de euros, de los cuales, 7,300 millones corresponden a acreedores privados y el restante a deudores.⁸ Paradójicamente, para México, quien forma parte del G-20, esta medida también resultaría muy favorecedora, ya que si se observan las estadísticas oficiales de la Secretaría de Hacienda, el costo de la deuda (constituido principalmente por el pago de intereses) representa alrededor del 11% del producto interno bruto (PIB) y la tendencia es hacia su incremento gradual año con año.

Impactos y medidas hacia el futuro

La adopción de nuevas medidas económicas que permitan contrarrestar los efectos originados por el Covid-19 dependerá en gran medida de la evolución epidemiológica en las distintas regiones. No tenemos antecedentes recientes de profundas crisis económicas originadas por causas de salud pública, por lo que conforme avancen los hechos tendremos que generar capacidad de respuesta rápida de todos los sectores, principalmente gobiernos, empresas y del sector financiero; si acaso, podemos recuperar las experiencias de lo que vivieron los países asiáticos y europeos, pero también podríamos anticipar ya algunas acciones de recuperación considerando las diferencias regionales en el país, y propiciar impulsos sostenidos a la actividad productiva.

⁷ El G-20 lo constituyen: la Unión Europea, Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

⁸ Infobae, "El FMI y el Banco Mundial pidieron la suspensión de pagos de deuda de los países más pobres del mundo", Infobae, 25 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/03/25/el-fmi-y-el-banco-mundial-pidieron-la-suspension-de-pagos-de-deuda-de-los-paises-mas-pobres-del-mundo/>

Participación social ante la emergencia multidimensional por Covid-19

Ana María García Ramírez⁹

Cuán lejos se veía en estas generaciones una crisis con las dimensiones mundiales que hoy enfrenta la humanidad, una crisis multidimensional que amenaza y afecta a todas las estructuras sociales. Hoy se observa la gran vulnerabilidad de los esquemas de salud, las formas erráticas de respuesta en las políticas públicas, se hacen evidentes los errores en la planeación de las políticas económicas y sociales, pero sobre todo se manifiesta la importancia de la participación social, de las redes de cooperación y solidaridad con el acompañamiento del Estado y más allá de éste, durante y después de la emergencia sanitaria que mantiene a la población mundial confinada.

Introducción

Ante la pandemia por Covid-19, la sociedad confinada, las actividades económicas paralizadas, afectan la ya mermada productividad, la pérdida de miles o quizás millones de empleos formales e informales y, ante el inminente y potencial incremento de la pobreza, es imperante reflexionar sobre las posibilidades de involucramiento solidario de los grupos sociales, plantear alternativas de acompañamiento desde las diferentes instancias de gobierno para que la participación social, solidaria, camine sobre bases seguras, firmes y sostenibles. En este sentido en el presente artículo se plantean algunas alternativas. El primer apartado refiere a la importancia de difundir la magnitud de la crisis, no sólo desde el punto de vista del contagio sino las magnitudes económicas y sociales que se agudizarán en breve tiempo; en el segundo apartado se plantean algunas posibilidades de desarrollo local y comunitario durante y después de la pandemia, entre otras, la conformación de cooperativas y redes de pequeños productores, finalmente se presenta a manera de reflexiones la importancia de la

⁹ Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

participación social y coordinada con los tres órdenes de gobierno considerando el contexto socioeconómico cultural y patrimonial de cada localidad o comunidad.

Difundir la magnitud de la crisis no sólo desde el punto de vista del contagio sino las dimensiones económicas y sociales

La crisis sanitaria que enfrenta la sociedad mundial trae consigo efectos de salud, y efectos económicos tan adversos, que ha puesto a los diferentes gobiernos y jefes de Estado en una gran disyuntiva sobre cómo enfrentar las consecuencias de salud, económicas y sociales, preguntarse ¿qué políticas económicas y públicas pueden ser las adecuadas para enfrentar esta crisis?

La respuesta no es estándar, en el caso de México se requiere en primera instancia implementar campañas desde los tres órdenes de gobierno con énfasis en la importancia del confinamiento social, con discursos adecuados para una población con un rezago educativo de magnitudes vergonzosas. En este sentido, cuando se insiste en los medios de comunicación masiva sobre la importancia del aislamiento social con el fin de aplanar la curva de contagio y se presentan las cifras y las gráficas porcentuales o algorítmicas para mostrar la tendencia exponencial del contagio y la morbilidad, es de notar que esta narrativa se dirige a los sectores de la población con mayor instrucción educativa, o que tienen al menos un año de preparatoria. Es un discurso que refiere a una distribución de probabilidad normal y para entenderlo se requiere por lo menos un curso de estadística.

En este sentido, juega en contra la desatención que por décadas se ha tenido en materia educativa, en tanto que en México, conforme a la información publicada el “Día Internacional de la Alfabetización”¹⁰ que se celebra cada 8 de septiembre, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) menciona que de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015,¹¹ el analfabetismo en México ascendió a 4,749,057 personas o el 5.7% de los mexicanos según las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la

¹⁰ El analfabetismo refiere a aquel sector de la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir.

¹¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), Encuesta Intercensal 2015, se llevó a cabo con la finalidad de actualizar la información sociodemográfica a la mitad del periodo comprendido entre el Censo de 2010 y el que habrá de realizarse en 2020, México, 2015, p. 32.

política de Desarrollo Social (Coneval), y con base en las cifras del Inegi, el grado promedio de escolaridad en México es de 9.2 años. En términos coloquiales, el grueso de la población mexicana apenas cuenta con secundaria, considerando el aprendizaje diferencial¹² y fragmentado en las diferentes entidades por cuestiones políticas.

Es de reconocerse el esfuerzo de las instancias de gobierno mediante la elaboración de una página web didáctica y para todas las edades sobre qué hacer durante la crisis. Esta información también está dirigida a aquellos sectores urbanos y rurales en donde hay acceso a la red de internet y la gente cuenta con una computadora o un celular de marca más o menos regular, pero no a las comunidades sin acceso a internet y en pobreza extrema, que de acuerdo con las cifras de Coneval 2018 suman 9,310,153 personas. De ahí que las propuestas en cifras o de manera didáctica en la web acerca de la importancia del confinamiento y la distancia social sean poco atendidas.

El discurso del aislamiento social, acompañado de tendencias estadísticas, puede no tener el impacto deseado y podría explicar la respuesta de una gran parte de la población de no acatar las normas mínimas para evitar el contagio. La discursiva debe estar orientada, diseñada, para que la entiendan todos los sectores sociales con independencia del nivel educativo, etnia y lengua. Para ello es necesaria la participación y presencia de los gobiernos locales, con el objetivo de que la información de la emergencia por Covid-19 sea difundida no sólo para las comunidades urbanas y en el mejor de los casos rurales, sino también en las diferentes lenguas indígenas, en tanto que en México hay, “de acuerdo a las cifras del gobierno federal 68 pueblos indígenas y 25 millones 694,928 personas que se autoadscriben como indígenas”; de éstos, 7 millones 200 mil hablan solamente su lengua.¹³

Con este panorama cobra relevancia la participación de los gobiernos de proximidad, los que tienen o se espera que tengan claro el contexto social y cultural. A partir de lo local, y en coordinación con las instituciones de educación superior y las organizaciones no gubernamentales, se pueden generar campañas intensas que informen con un lenguaje llano a las comunidades el porqué de la emergencia en

¹² Refiere a aquel sector de la población que aunque ha terminado la primaria y secundaria, el nivel de aprendizaje no corresponde al nivel, considerando el número de clases por ciclo escolar.

¹³ Inegi, Encuesta Intercensal 2015.

materia de salud, y explicar con claridad la importancia de la participación social a partir del confinamiento y las necesarias acciones de gobierno para evitar en lo posible la propagación del contagio, así como los efectos negativos que en materia económica generarán en el corto plazo tales acciones.

En México hay muchos ejemplos y millones de historias de respuesta solidaria, rápida y organizada cuando la población visibiliza los problemas como los terremotos. Cabe entonces la pregunta: ¿por qué ante esta emergencia sin precedentes la sociedad está impávida, la respuesta es lenta, poco solidaria y hasta indolente? En este punto es vital implementar acciones intergubernamentales que refuercen la cohesión social para que la gente se concientice sobre la magnitud del problema.

Una vez que la población esté informada y entienda de manera sencilla pero veraz los efectos adversos de la pandemia y conozca lo que se puede perder sin organización ni solidaridad, entonces se pueden implementar algunas actividades a partir de las redes de capital social y comunitario durante y después de la emergencia.

Durante la emergencia es necesario entender y replicar la importancia del aislamiento social, sobre todo para las personas que participan en actividades esenciales y durante el confinamiento con el apoyo coordinado de los gobiernos locales, para elaborar, desde las posibilidades de cada familia y comunidad, equipo básico de protección para los trabajadores de la salud y para quienes realizan actividades esenciales, apoyar con artículos de despensa básica para los más vulnerables, así como difundir el valor y la importancia que en esta pandemia tiene todo el personal de salud.

Después de la emergencia sanitaria se hará visible la crisis económica, el decremento de la productividad y la inversión, el incremento del desempleo y la pobreza. De ahí la importancia de las relaciones intergubernamentales, la participación de los tres órdenes de gobierno para el fortalecimiento de las actividades productivas locales y el reforzamiento de la importancia de los recursos endógenos. Una posibilidad entre muchas otras es retomar y replicar la conformación de cooperativas para el desarrollo local y comunitario.

Desarrollo local¹⁴ y comunitario durante y después de la pandemia a partir de conformación de cooperativas y redes de pequeños productores

De acuerdo con los diferentes análisis económicos, la pandemia dejará en el corto y mediano plazo, en términos nacionales, una caída estrepitosa del producto interno bruto (PIB), y la imposibilidad del Estado de implementar campañas efectivas de bienestar para paliar la crisis. La sociedad en general enfrentará endeudamiento, desempleo, inflación, carencias sociales, desabasto y colateralmente un incremento de la inseguridad pública ya desbordada;¹⁵ la incertidumbre y la desesperanza avanzan sin respuesta ni propuesta.

Con tal panorama, y tan desalentador, es necesario retomar la importancia de las relaciones intergubernamentales (RIGs); la coordinación efectiva de los tres órdenes de gobierno ha de estar enfocada a la identificación de la riqueza cultural y de recursos naturales, así como de los esfuerzos de los micro y medianos empresarios en cada microrregión y comunidad. Estos elementos no pueden descuidarse si se pretende enfrentar con éxito la crisis económica durante y después de la pandemia.

Una alternativa, entre otras, es la tipificación y registro de las vocaciones de capital social en cada comunidad:¹⁶ “los factores que influyen en el éxito de los emprendimientos comunitarios, tanto primarios como terciarios, considerando la importancia historiográfica y el capital social como un binomio para el diseño de proyectos productivos”¹⁷ y redes de cooperación solidaria para el desarrollo social.

Los proyectos productivos de base social son el fundamento de las cooperativas: “La cooperación está relacionada con la conducta humana en la que se manifiesta la unión o colaboración entre las personas, quienes se enfocan en intereses comunes; aun cuando la cooperación sea voluntaria o involuntaria, directa o indirecta, formal o

¹⁴ José Arocena, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Uruguay, Taurus/Universidad Católica, 2002, p. 54. El desarrollo local se define como trayectorias específicas de desarrollo que se configuran en elementos históricos, culturales, geográficos y en mentalidades. La conceptualización y práctica del desarrollo local plantea el reto de su sistematización acorde con las nuevas características de la realidad nacional y del escenario internacional en el que está inscrita.

¹⁵ En México el número de muertos a manos del crimen organizado y desorganizado es exponencialmente mayor a la letalidad mundial por Covid-19.

¹⁶ Cfr. Pablo Martínez García, *El capital social en comunidades afrodescendientes para el turismo rural*, tesis de maestría, Colegio de Posgraduados, campus Córdoba, México, 2019, mimeo.

¹⁷ *Idem*.

informal; ésta se refleja en la combinación de esfuerzos donde todos obtienen beneficios”.¹⁸

En México, las cooperativas son reguladas por la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) y la define como “forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios”.¹⁹

En la definición anterior se observan dos palabras cuya relación entre significado y significante han de ser retomadas a cabalidad: la organización y la solidaridad, importantes e indispensables ante la condición de crisis actual, que requiere de acciones de gobierno y de la sociedad encaminadas a generar y fortalecer el emprendimiento solidario. Para lograrlo es necesaria la conformación de redes sociales, propiciar actividades de cohesión social²⁰ para reconstruir la confianza entre los habitantes de cada localidad, y en las instituciones locales, estatales y federales.

El cómo es un trabajo coordinado, intergubernamental, cuyos objetivos prioricen y potencien el capital social, así como el apoyo a proyectos productivos locales de base social.²¹ Para lograr tal empresa es necesario un golpe de timón en el discurso político y pasar del todo está bien a explicar sencillamente a todos los mexicanos la importancia de paralizar las actividades económicas y la importancia de la participación social para no llegar a la ruta inminente del empobrecimiento, así como las alternativas para disminuir los efectos económicos adversos para toda la población.

La pandemia obliga y es la mejor oportunidad para al reforzamiento de las instituciones. Se requiere del aislamiento social. Durante éste la mayor parte de la

¹⁸ Olvera, 2001.

¹⁹ Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), artículo 2, México, 2009, p. 13.

²⁰ La cohesión social es una forma de mantener unida a la sociedad, se considera indispensable para el capital social y son los asuntos culturales, relaciones familiares y participación en grupos lo que permite la unión comunitaria (Woolcock, 2000 y Zhao *et al.*, 2011).

²¹ “El término capital social (CS), hace referencia a aquellas formas intangibles de un individuo, pero que no funcionan de la misma manera individual sino en un grupo o entre la comunidad, es decir la cooperación, la confianza, las normas, cohesión social y redes, volviéndose entonces en formas tangibles capaces de generar y aprovechar otras formas de capital, como el físico, económico y humano”, Martínez García, *El capital social...*, *op. cit.*

población dedica gran cantidad del tiempo social a ver la televisión. Este recurso se puede aprovechar para legitimar las instituciones a partir de difundir la importancia de su quehacer, como la Secretaría del Bienestar. No se trata de prometer recursos a fondo perdido, sino de estimular y apoyar el desarrollo local y comunitario a partir de proyectos de emprendedurismo como las cooperativas para apoyar de manera sustentable a la población vulnerable y la conformación de clústers que permitan la asociatividad de la micro y mediana empresa.

No se trata de apoyar a las grandes empresas, sino de impedir una caída del empleo. “En México, existen 4.5 millones de pymes clasificadas en los sectores de **manufacturas, comercio** y servicios privados no financieros, que representan más del 90% del total de las empresas que operan en territorio nacional, y que genera 72% de los empleos formales”.²² De ahí la importancia de evitar la quiebra masiva, y la necesidad de apoyos fiscales.

Esta es una posibilidad de redistribuir los recursos públicos, no a fondo perdido, sino con proyectos de emprendedurismo social incluyente, sustentable, apoyando la generación de empleo.

Un ejemplo sencillo puede ser la organización para construir huertos comunitarios. La implementación de éstos requiere de la participación y apoyo del gobierno local en todo el proceso, desde la donación del espacio hasta la difusión de los productos. La idea de los huertos comunitarios no es nueva, en México surge desde 1970 y la FAO los implementó como parte del programa de seguridad alimentaria.

Los huertos comunitarios son parte de procesos agroecológicos, es decir, aprender a utilizar, respetar y potenciar los recursos endógenos en cada comunidad. “Este tipo de huertos se caracteriza por tener zonas comunes para que todos los participantes del proyecto puedan utilizar una serie de infraestructuras comunitarias (servicios, caminos, etc.) que faciliten las labores agrarias” y se beneficien de las mismas.

Otra propuesta, como la plantea Martínez García,²³ es la apuesta por el turismo rural de base social, “es un tipo de turismo de pequeño formato, establecido en zonas

²² Inegi, Encuesta Intercensal 2015.

²³ Martínez García, *El capital social...*, op. cit.

rurales y en donde la población local, con recursos endógenos y a través de sus estructuras organizativas y colectivas, ejerce un papel significativo en su control y gestión”.²⁴

Vitalizar al campo en todas sus formas es sin duda uno de los caminos con mayor sustentabilidad para paliar la crisis durante y después de la crisis que enfrenta el país y el mundo. Para revitalizar al sector agrícola se puede partir del financiamiento directo a los productores de los insumos necesarios como semilla, abono, pesticidas, entre otros, así como favorecer la comercialización de los productos agrícolas.

Los apoyos al sector agrícola, la agroindustria, las comunidades, las pequeñas y medianas empresas, resultan ser elementos que fomentan la participación social, la cohesión y la confianza institucional, en tanto que no sólo son sustentables sino imponderables para impedir la caída estrepitosa de la economía, y para ello es necesario cambiar el discurso y las acciones de gobierno en sus tres órdenes, es decir, se requiere no del asistencialismo generalizado, sino de propiciar y apoyar las actividades productivas de base social.

Reflexiones finales

La crisis por Covid-19 conlleva a reflexionar y actuar de manera emergente en todos los ámbitos de la esfera social; se presenta un panorama de salud y económico sin precedentes. En México a la ya debilitada economía ante el bajo crecimiento de la productividad, acompañada de un apabullante desempleo, crecimiento de la pobreza, aunada a la inseguridad pública, se le suma, además de la emergencia sanitaria, la paralización de las actividades económicas. Esta situación requiere de la participación social y de gobierno en sus tres ámbitos a partir de una cruzada nacional en pro del bienestar social.

Ante este panorama es necesario retomar una de las principales propuestas del presidente Andrés Manuel López Obrador: la apuesta por reforzar el bienestar social y éste se puede proporcionar con proyectos productivos sustentables como las

²⁴ B. Barbini, “El capital social y desarrollo. Aplicación de indicadores de capital social al ámbito turístico”, *APORTES y Transferencias*, vol. 2, núm. 3, 2008, pp. 186-190, citado por Martínez García, *El capital social...*, *op. cit.*

cooperativas productivas o de consumo y la revitalización de las actividades agrícolas, es decir, con proyectos de base social o desarrollo desde abajo, que disminuyan la vulnerabilidad, así como el apoyo a los pequeños y medianos empresarios para fortalecer el empleo. Son actividades que sin duda propician el autodesarrollo social y permiten recuperar las formas tradicionales de producción.

Las políticas asistencialistas son importantes, pero deben estar orientadas a apoyar a aquellos sectores con alta vulnerabilidad. Se requiere de la identificación plena de estos sectores para que el apoyo tenga el impacto deseado y al mismo tiempo involucrar a la población en estado de pobreza en la realización de proyectos de emprendedurismo de base social.

En este sentido es importante propiciar la participación social organizada y solidaria, y el apoyo gubernamental, en donde la participación de los gobiernos locales cobra mayor relevancia; son gobiernos de proximidad y su función es esencial para la construcción de espacios productivos locales, los cuales no sólo abaten la pobreza sino redinamizan la economía, lo que puede generar de manera colateral un elemento para disminuir el índice delincencial, en tanto se generen empleos y compromiso social, cohesión, además de arraigar a la población a su lugar de origen, coadyuvando al desarrollo local.

Ante la crisis sanitaria la sociedad no sólo está confinada, sino también impactada, desinformada, con actitudes indolentes ante la emergencia. Sin embargo, México ha dado muestras de solidaridad y cohesión social cuando se entienden y se viven los problemas; es momento de recurrir a esas características de solidaridad y organización para potenciar la cohesión y la confianza social —así como en las instituciones y en el gobierno— a partir de propiciar redes de cooperación y participación social incluyente.

Si bien hay recomendaciones básicas y necesarias para disminuir el incremento potencial de la propagación del Covid-19, como el confinamiento, éste no es un obstáculo para que las personas puedan formar redes de colaboración, utilizando los recursos electrónicos, generar información desde los gobiernos locales y mediante publicaciones que describan qué es una cooperativa y cómo funciona, describir en los medios de comunicación con lenguaje claro los beneficios de las cooperativas, de los

proyectos productivos de base social e implementar cursos de capacitación en línea para los diferentes actores de los gobiernos de proximidad para fomentar iniciativas de emprendimiento, así como redes de cooperación y solidaridad ante la emergencia sanitaria.

La agudización de la crisis ha de conllevar a la revalorización de los recursos endógenos y a la deconstrucción de las tradicionales formas de desarrollo local a partir de la participación colectiva, la valoración de la cultura y el patrimonio comunitario, con el empeño social e individual y el acompañamiento coordinado de los gobiernos de proximidad.

Referencias

Arocena, José, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Uruguay, Taurus/ Universidad Católica, 2002.

Barbini, B., “El capital social y desarrollo. Aplicación de indicadores de capital social al ámbito turístico”, *APORTES y Transferencias*, vol. 2, núm. 3, 2008, pp. 186-190. Disponible en: <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/>.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*, Santiago de Chile 2020. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional. Escenarios y proyecciones en la presente crisis*, Santiago de Chile 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45336/4/S2000208_es.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Día Internacional de la Alfabetización*, 8 de septiembre de 2019, Ciudad de México. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019>

Cuñat Giménez, Rubén J., “El desarrollo local de las cooperativas de trabajo asociado en un entorno global”, *Contribuciones a la Economía*, México, 2006. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2006/rjcg.htm>

Domínguez Carrasco, Juan Gerardo, Las cooperativas: “Polos de desarrollo regional en México”. Editorial Red Bioplaneta A.C., México, 2007.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta intercensal 2015, México, 2015. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE), México, 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/default_t.aspx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Población Urbana y Rural, Cuentame... Población, México, 2019. Disponible en: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P

Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), artículo 2, México, 2009.

Maldonado Alcudia, Ana Virginia, El papel social de las cooperativas, un estudio de caso, 2017.

Martínez García, Pablo, *El capital social en comunidades afrodescendientes para el turismo rural*, tesis de maestría, Colegio de Posgraduados, Campus Córdoba, México, 2019, mimeo.

Desafíos de la educación superior en tiempos de pandemia: la contingencia inesperada

Angélica Buendía Espinosa²⁵

Los primeros 20 años del siglo XXI encontrarán en el Covid-19 uno de los desafíos más grandes en la historia de la humanidad. Invisible, escurridizo e inaprensible, el virus que ha modificado la cotidianidad de miles de millones de personas en el mundo afectará directamente a la población en cuanto a su salud; pero también se dejarán sentir sus daños colaterales en otras esferas de la vida social. Es seguro que las brechas de desigualdad en el mundo se amplíen y, con ello, la persistencia de los grandes problemas que, de por sí, había mostrado la crisis del modelo neoliberal. Pobreza, marginación, migración, daño ambiental y sus consecuencias se dejarán sentir muy pronto en la intensificación del deterioro de la calidad de vida de la población del planeta.

Sí, el Covid-19 cambió al mundo. Se trata de un cambio incesante que nos tomó por sorpresa y nos confinó no sólo física y materialmente. Se trata de un ejército invisible, tal como Yuval Noah Harari²⁶ ha llamado a las epidemias en la historia de la humanidad. Es posible que, como el autor afirmó, en la carrera armamentística entre los médicos y los gérmenes, los primeros corran más de prisa, pero esa batalla apenas inició y mientras se llega a la meta la humanidad tendrá que responder de manera extraordinaria a un suceso también extraordinario. Estamos exigidos a romper con el pensamiento estable, pausado y estructurado que nos caracteriza. Estamos obligados a imaginar más allá de una lógica de la normalidad, a romper con nuestra normalidad.

La educación es uno de los espacios sociales que enfrenta grandes retos frente al coronavirus. La interrupción educativa fue de las primeras medidas tomadas a nivel mundial a fin de evitar el contagio a gran escala. Según datos de la UNESCO, al 20 de

²⁵ Profesora-investigadora, Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico abuendia0531@gmail.com.

²⁶ Harari, Yuval Noah, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, México, Debate, 2016.

abril se estiman cierres de escuelas afectando a más de 91.3% de la población estudiantil mundial (equivalente a cerca de 1,600 millones).²⁷

Las universidades e instituciones de educación superior de prácticamente todo el mundo han cerrado sus puertas, algo insólito. Sin embargo, desde su fundación, las primeras, como cualquier otra institución social, han tenido que enfrentarse a epidemias devastadoras y han sobrevivido y continuado con su misión aun con las puertas cerradas. Quizá el antecedente más antiguo al respecto es el cierre de la Universidad de Cambridge, en 1665, por una epidemia de peste negra que azotó Inglaterra. Esta misma universidad ha cerrado por segunda vez sus puertas en 2020 a causa del coronavirus.²⁸

En México la emergencia sanitaria fue declarada a partir del 23 de marzo. El sector educativo suspendió las labores a fin de no contribuir a la propagación del virus. La comunidad educativa ha respondido positivamente al llamado de las autoridades gubernamentales en materia de salud a quedarse en casa como el principal aporte que en este momento podemos hacer al país.

En este artículo se reflexiona sobre algunos de los debates y, probablemente, efectos del Covid-19 sobre la educación superior mexicana, mismos que están en constante discusión en el mundo. Es pronto para aspirar a conclusiones, pero no tanto para apuntar por lo menos lo que a todas luces representarán grandes cambios en la educación superior del mundo y de México.

La educación superior y el Covid-19

A las tendencias y retos que enfrenta la educación superior en el mundo se suman hoy los efectos de la pandemia del Covid-19. Destacan: a) la globalización económica y social, misma que ha generado un sistema internacional de cooperación e intercambio parcial, desarrollo asimétrico de la sociedad del conocimiento, múltiples innovaciones científico-tecnológicas; b) el incremento de la demanda social de educación de calidad

²⁷ UNESCO, *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*, 2020. Disponible en [file:///C:/Users/Hogar/Dropbox/76%20JEFATURA%20PRODUCCI%C3%93N%20ECON%C3%93MICA/24%20DOCENCIA-APOYOS%20TECNOLOG%C3%8DAS/05%20Documentos%20de%20apoyo/covid-19-060420-es-2%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hogar/Dropbox/76%20JEFATURA%20PRODUCCI%C3%93N%20ECON%C3%93MICA/24%20DOCENCIA-APOYOS%20TECNOLOG%C3%8DAS/05%20Documentos%20de%20apoyo/covid-19-060420-es-2%20(1).pdf) (consulta: 26 de abril de 2020).

²⁸ *Idem*.

de acuerdo con las necesidades del mercado laboral; c) interrelación entre áreas del conocimiento y disciplinas, y d) mayor influencia de los procesos de democratización: los derechos humanos, la rendición de cuentas, la sustentabilidad, el reconocimiento a la diversidad y la ciudadanía tienen un lugar fundamental en la agenda de la educación superior.²⁹ A la par de estas cuestiones han emergido un conjunto de demandas sociales que propugnan por el aumento en la cobertura educativa, la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de las instituciones y los organismos tanto públicos como privados, así como por una mayor participación ciudadana en todos los ámbitos de la vida social.

Para los países de América Latina, el Caribe y África la complejidad de los problemas previamente identificados se verá intensificada en el corto plazo. Crecimiento sin calidad, inequidades en el acceso y en los logros de aprendizaje, y pérdida progresiva de financiamiento público, se observan como los problemas más graves que enfrentan estas regiones del mundo. Mientras llega el momento de los grandes debates y propuestas, enseguida se apuntan algunas cavilaciones que serán en el futuro objeto de políticas públicas e institucionales, a fin de reorientar al sistema, sus instituciones y actores. Los asuntos considerados se relacionan con el sistema, las instituciones, los estudiantes y los profesores. Cierro con una no conclusión, al tiempo que sigo pensando sobre lo que está por venir para la educación superior y para el mundo en general.

Del sistema

El cierre temporal de las universidades e instituciones de educación superior en México y en el mundo ha dejado de ser noticia. En el país prácticamente todas han cerrado sus puertas buscando e implementando acciones de continuidad, principalmente de forma virtual o remota. Un primer apunte sobre el asunto es la diversidad y asimetría en la manera en que han respondido las instituciones de educación superior. Ello depende invariablemente de sus contextos locales y de su disponibilidad de recursos en el más sentido amplio del término.

²⁹ Lamaitre, M. J. y E. Zenteno (eds.), *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación superior en Iberoamérica. Informe 2012*, Santiago, CINDA-Proyecto Alfa, 2012.

Es cierto que la pandemia tomó por sorpresa al mundo y, por tanto, al país. Las acciones de continuidad implementadas han respondido más a la contingencia que a la planeación, lo que debe asumirse como normal. Sin embargo, será necesario planear en materia de políticas públicas para un futuro cercano considerando la diversidad institucional, los contextos locales y regionales, los recursos disponibles, y la relación de la educación superior con los problemas económicos, sociales, políticos y culturales inmediatos y futuros. Por el momento, el 24 de abril se celebró entre las universidades e instituciones de educación superior, miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el Acuerdo Nacional por la unidad en la educación superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19. Sin embargo, es necesario mirar también hacia las miles de instituciones, principalmente privadas, que no pertenecen a esta organización; es muy probable que allí la situación sea todavía más grave.³⁰

De las instituciones

Es en las instituciones donde los retos derivados del Covid-19 son mayúsculos, pero su magnitud es diferente, en correspondencia con la diversidad que las caracteriza en función de sus recursos académicos y económicos. Las respuestas institucionales han cubierto, desde el primer momento, distintos ámbitos: lo relativo a la emergencia sanitaria, el ajuste o readecuación de los calendarios, la contribución desde la investigación y el desarrollo a mitigar la pandemia, la garantía de continuidad de actividades formativas por medio de la educación a distancia, y el apoyo en recursos bibliográficos, tecnológicos y también socioemocional a la comunidad universitaria.³¹

La acción de continuidad más relevante ha sido la transformación de la docencia presencial en virtual, con el apoyo de tecnologías digitales y recursos que se utilizan en la educación no presencial y semipresencial, por ejemplo, plataformas, recursos videográficos, videoconferencias, entre los más relevantes. Es evidente que este

³⁰ ANUIES, Acuerdo nacional por la unidad en la educación superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, 2020. Disponible en <http://sumawebdesarrollo.com/produccioneconomica/wp-content/uploads/2020/04/ANUIES-Acuerdo-Nacional-COVID-19.pdf> (consulta: 26 de abril de 2020).

³¹ UNESCO, *COVID-19 y educación superior...*, *op. cit.*

proceso de transformación ha sido imperfecto y su relativo éxito depende de varios factores, entre los que es relevante citar: a) la asimetría en la incorporación y promoción en el pasado de la educación mediada por tecnologías digitales en la institución; b) el modelo educativo y académico de la institución; c) el perfil de las disciplinas que se imparten; d) el diseño curricular derivado del modelo educativo y académico, e) el perfil socio-económico de los estudiantes; f) el perfil de los profesores (edad, formación docente, habilidades digitales y disposición al cambio); g) los recursos financieros, y h) la capacidad de gestión académica y administrativa.

Considerar estos factores implica en el mediano y largo plazo que las instituciones consideren que la suspensión hoy definitiva no implicará un regreso definitivo a la normalidad del pasado, sea cual fuere ésta. Ello implica generar políticas y acciones institucionales de largo aliento que contribuyan a la continuidad estructurada de sus funciones: docencia, investigación, difusión e interacción con la sociedad que promuevan la equidad. Particularmente con respecto a la docencia es indispensable garantizar la equidad en el acceso a la educación superior y a los recursos necesarios, la permanencia y la conclusión de los estudios. Lograrlo implicará fortalecer las medidas pedagógicas y didácticas en los procesos de enseñanza-aprendizaje, incluidas las formas de evaluación. Es imprescindible contar con evidencias de los cambios e impactos introducidos; fortalecer la formación docente en tecnologías digitales y promover la reflexión interna sobre los cambios que habrán de sufrir los modelos educativos y académicos, y la posible y quizá necesaria hibridación diferenciada que asumirán educación presencial y no presencial.

De los estudiantes

Un buen sistema de educación superior ofrece calidad, diversidad y equidad para maximizar el potencial de los estudiantes según sus habilidades innatas, motivaciones, intereses y preparación académica al finalizar la educación media superior. La ampliación de la cobertura que en México corresponde al 39.4%, y es aún insuficiente, aunada a múltiples fenómenos socioculturales, ha generado una mayor diversidad en los perfiles de los estudiantes. El perfil de los estudiantes universitarios no es el mismo, asunto que se evidencia en la edad, la presencia casi en iguales proporciones de las

mujeres, la necesaria inclusión de jóvenes en condiciones de desventaja y la participación cada vez mayor de estudiantes que trabajan.³²

Frente a la pandemia, el asunto más importante en términos del acceso de los jóvenes es el de la equidad, que ahora cobra una dimensión mayor en términos de acceso no sólo a una institución de educación superior de calidad,³³ sino del acceso también a las tecnologías digitales y la conexión remota. Las políticas deberán considerar en su diseño e implementación este nuevo insumo. De igual forma, la equidad implicará el reconocimiento del individuo “virtual” en su especificidad, lo que conlleva el desarrollo de estrategias didácticas y curriculares diferenciadas, de acuerdo con trayectorias de formación individualizadas y evidenciadas en el tiempo y el espacio sincrónicos y asincrónicos.

Hay en las y los jóvenes desconcierto, tanto en aquellos que pretenden ingresar a la educación superior, como en quienes ya tienen un lugar en ella. En la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), por ejemplo, es emblemático que la aprobación del Proyecto Emergente de Educación Remota, por el Colegio Académico, máximo órgano de gobierno de la institución, fue rechazada casi unánimemente por los estudiantes.³⁴ Debe entenderse su negativa al tratarse de una situación totalmente nueva y sin una idea clara de cuánto tiempo vaya a durar con impactos inmediatos sobre su vida cotidiana, los costes soportados y sus cargas financieras y, por supuesto, la continuidad de sus aprendizajes y el logro de los mismos.³⁵ La consecuencia más inmediata es el abandono y la exclusión y la pérdida de la presencialidad real o virtual de cientos de jóvenes, lo cual significaría un retroceso aún mayor en la búsqueda de la equidad.

³² Banco Mundial, *At a Crossroads. Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017.

³³ Perrenoud (1988), citado en A. Bolívar, “Equidad educativa y teorías de la justicia. Revista Iberoamericana sobre Calidad”, *Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 3, núm. 2, 2005, pp. 42-69.

³⁴ El objetivo del proyecto es apoyar a la docencia durante la contingencia de la pandemia del Covid-19, a partir del ofrecimiento de cursos mediados por tecnologías, que permitan a los alumnos interesados la realización de actividades de aprendizaje y la presentación de evaluaciones globales y de recuperación, y aprobar, en su caso, UEA con plena validez curricular, contando con la participación de profesores a cargo de los grupos, quienes podrán tener apoyo de la institución a través de capacitación y soporte técnico. Disponible en <http://sumawebdesarrollo.com/produccioneconomica/wp-content/uploads/2020/04/peer.pdf> (consulta: 26 de abril de 2020).

³⁵ UNESCO, *COVID-19 y educación superior...*, *op. cit.*

De los profesores

Los profesores son el otro gran actor que está viviendo las consecuencias de la no presencialidad en las aulas. Los efectos se evidencian en lo personal, lo profesional y lo laboral. En muchos casos los tres espacios se imbrican. Los contratos temporales para la mayoría de los profesores de la educación superior mexicana los coloca en una grave vulnerabilidad económica y social. En los casos en que lo anterior es salvable, lo profesional representa un gran desafío, pues dada la edad promedio de ellos, se abren y profundizan las brechas generacionales en el uso de las tecnologías digitales, lo que complica la transformación obligada a la educación virtual.

Es verdad que hay instituciones con una vieja tradición en la educación no presencial, virtual y a distancia. Sin embargo, hay otras en las que la experiencia es relativamente nueva. La diversidad otra vez es latente. En estas últimas los profesores están librando batallas en las que se combinan habilidades, competencias y disposición. El resultado no siempre será el esperado y los estudiantes compartirán los logros y los fracasos derivados de este proceso. Se requerirá de apoyo externo en lo tecnológico y en lo pedagógico y esto les corresponde a las instituciones.

Un efecto positivo debe derivarse de esta experiencia y que los profesores entraron aun sin querer en un proceso de aprendizaje y autoaprendizaje que les permite diseñar soluciones creativas e innovadoras, actuando y aprendiendo sobre la marcha, demostrando capacidad de adaptabilidad y flexibilización de los contenidos y diseños de los cursos para el aprendizaje en las distintas áreas de formación.³⁶

No conclusión

Es muy pronto para ofrecer conclusiones o perspectivas sobre el camino que vamos a recorrer. Cierro con un elemento que me parece fundamental para que lo que viene sea lo menos tortuoso posible. Necesitamos de una gestión académica en todos los niveles, del sistema y de las instituciones, basada en el conocimiento, en el liderazgo y en el compromiso institucional con los estudiantes, profesores y la sociedad mexicana. No

³⁶ *Idem.*

hay tiempo para la improvisación, pues el costo puede ser muy alto y el reclamo histórico devastador.

La educación superior será en el futuro inmediato un bastión indispensable para enfrentar las crisis que estamos viviendo y viviremos. Es tiempo de estar a la altura de las circunstancias, de no permitir una sobrepolitización de los problemas que vamos a enfrentar y de fortalecernos para que este punto de inflexión no asuma tendencias negativas más allá de lo que hoy ya enfrentamos.

Referencias

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Acuerdo nacional por la unidad en la educación superior frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, 2020. Disponible en <http://sumawebdesarrollo.com/produccioneconomica/wp-content/uploads/2020/04/ANUIES-Acuerdo-Nacional-COVID-19.pdf>, consultado el 26 de abril de 2020.

Banco Mundial, *At a Crossroads. Higher Education in Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017.

Bolívar, A. "Equidad educativa y teorías de la justicia", *Eficacia y Cambio en Educación*, revista Iberoamericana sobre calidad, vol. 3, núm. 2, 2005, pp. 42-69.

Harari, Yuval Noah, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, México, Debate, 2016.

Lamaitre, M. J. y E. Zenteno (eds.), *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación superior en Iberoamérica. Informe 2012*, Santiago, CINDA-Proyecto Alfa, 2012.

UNESCO, *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. Disponible en [file:///C:/Users/Hogar/Dropbox/76%20JEFATURA%20PRODUCCI%C3%93N%20ECON%C3%93MICA/24%20DOCENCIA-APOYOS%20TECNOLOG%C3%8DAS/05%20Documentos%20de%20apoyo/covid-19-060420-es-2%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hogar/Dropbox/76%20JEFATURA%20PRODUCCI%C3%93N%20ECON%C3%93MICA/24%20DOCENCIA-APOYOS%20TECNOLOG%C3%8DAS/05%20Documentos%20de%20apoyo/covid-19-060420-es-2%20(1).pdf) (consulta: 26 de abril de 2020).

Reflexiones en torno a la pertinencia de las políticas públicas con enfoque de derechos. Retos y oportunidades frente al Covid-19

Carlos Ricardo Aguilar Astorga³⁷

Introducción

Luego de cinco meses del comienzo de la propagación del Covid-19, hay una cantidad casi inabordable de literatura que ha documentado como nunca un hecho similar. Filósofos, premios Nobel, sociólogos, politólogos, economistas, antropólogos, ministros religiosos, *think tanks*, y prácticamente todas las fuentes de información de los que se tiene registro han planteado posturas frente al Covid-19.

¿Qué puede ofrecer una reflexión más, ahora sobre políticas públicas?, ¿qué tiene de especial abordar las políticas públicas con enfoque de derechos? Las razones son simples y concretas: en primera, porque el concepto de *política pública* cada vez es más recurrente en el lenguaje común, al tiempo que significa prácticamente cualquier cosa. Se ha trivializado tanto su campo semántico que funciona más como un vacío cuya función es llenar el campo del significante, distanciándose de visualizarlo como una herramienta política.

Segundo, la política pública no es una pieza más en el entramado mecánico del pragmatismo, sino más bien es un proceso relacional que involucra actores diversos con igual asimetría en las decisiones y en el ejercicio del poder y que, por tanto, se compone de momentos estratégicos que varían con el contexto, por ejemplo, la coyuntura actual.

Tercero, porque esos reacomodos de poder, dependiendo de circunstancias como es la actual pandemia, se vuelven momentos inmejorables para insertar asuntos,

³⁷ Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana. Correo electrónico: c.aguilar@correo.ler.uam.mx

mejorar estrategias, proponer metodologías, aplicar enfoques y operativizar perspectivas y ser realmente alternativos en la *rēs pūblica*.

Finalmente, y no menos importante, es que asociar las políticas con los derechos humanos permite potencializar los alcances de ambas, algo sin duda urgente en estos momentos de reacomodos epistemológicos.³⁸

Políticas públicas por fases: gestación, formulación, implementación y evaluación con enfoque de derechos humanos

Este texto retoma la visión de la política pública como fases interrelacionadas y secuenciales que tienen un comportamiento no cronológico ni lineal, sino interconectado y hasta interpuesto, en todo caso, se apuesta por el análisis de las políticas en tanto fases; a saber: gestación, formulación, implementación y evaluación.

Es necesario insistir en que apostar por el esquema de las fases de la política es totalmente consciente de las limitantes que ello implica, pues no es novedad que este enfoque secuencialmente es limitado. Nadie duda que, a estas alturas, hablar de gestación, formulación, implementación y evaluación no sólo es criticable sino para muchos es un esquema agotado. Sin embargo, arriesgarse por este esquema permite discernir analíticamente las diferentes etapas que, si bien en la realidad no están interconectadas de manera lineal, en lo analítico permiten desagregación y tratamiento racional y ordenado.

La tesis central del presente escrito es justificar y describir cómo el enfoque de derechos en las políticas públicas permite dar cuenta de manera más efectiva a los problemas que se avecinan y que requieren herramientas claras y procedimientos viables y factibles.

Problema público

Detectar o discernir sobre qué es un problema público ocupa buena parte de la literatura inicial que se tiene de políticas públicas, sin embargo, su abordaje muchas

³⁸ En esa tesitura, los derechos humanos son una herramienta que permite “guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles”. V. Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, 2006.

veces obedece a coyunturas o a la necesidad de ajustar presupuestos a una demanda determinada. Si deseamos ver el problema público con enfoque de derechos, será necesario dejar de verlo simplemente como la ausencia de un bien o servicio, pues, como señalan Cohen y Martínez,³⁹ esta ausencia determina *a priori* la hipótesis de solución, es decir, a falta de un servicio, será uno el que ocupe el lugar de la solución; más bien, habrá que observar el problema como una violación de derecho humano. Por ejemplo, cuando se habla del problema de la insuficiencia de agua en determinadas zonas, muchas veces el criterio para solventarlo es técnico, de modo tal que lo que ocupa el lugar de la solución es proporcionar infraestructura. Si bien esto es elemental, no es suficiente, puesto que ver el problema del agua como una violación al derecho humano al agua va más allá de pensar en infraestructura. Lo mismo pasa con temas como la educación o la salud, los cuales se atienden tradicionalmente con escuelas y hospitales sin que se tenga en consideración profesorado, sistemas educativos o bien equipo médico o profesionales de la salud, etcétera.

¿Cómo se formula un problema público desde el enfoque de derechos humanos? Como un asunto en el cual la población afectada pueda participar activamente en la gestión de la solución. No queremos decir que los expertos no son necesarios, por el contrario, simplemente que éstos no supeditan a aquéllos con sus decisiones, sino que de manera colaborativa se aborda el asunto público.

En suma, el problema público tendrá que dejar de pensarse como la simple carencia de un bien y servicio que se solventa con alguna transferencia monetaria o el reparto de algún insumo, pues implica el reto de atender problemáticas en tanto violación de un derecho humano, es decir, el problema público es directamente proporcional a la negación de un derecho.

Formulación de políticas: selección de alternativas con enfoque de derechos

Por formulación de políticas entenderemos esa fase de la política que, ya teniendo un problema identificado, discute diferentes alternativas para abordarlo. Por tanto, es un momento que discrimina opciones de actuación con base en lo disponible; es por ello

³⁹ Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez, *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, División de Desarrollo Social, CEPAL, s/f. Disponible en http://www.ampres.com.mx/assets/16-manual-proyectos-sociales_cepel.pdf

que los análisis costo-beneficio, costo-efectividad, han cobrado importancia en esta fase, pues son criterios de selección frente a lo realmente disponible.

Como pudo observarse en el apartado anterior, es muy común que desde que se gesta el problema público, éste trae consigo su solución; es habitual determinar el problema con base en una idea predeterminada, sin embargo, esto es riesgoso puesto que la posible oferta determina el problema.

Para realmente seleccionar alternativas y discernir sobre éstas, hay que poner lo anterior como una opción y no como el criterio único, es decir, disponer en la pre-planeación diferentes hipótesis de política, sobre todo las que tienen conocimiento territorial del problema y no únicamente las que se estructuran como herramientas omniabarcantes.

Esto es precisamente lo que se destaca en el momento de la pandemia. Sin duda, las hipótesis otrora rentables y hasta consensuadas son en este momento lo que hay que rediscutir. La actual crisis nos obligará a construir soluciones colectivas y no optar inercialmente por aquellas que se creían infalibles o únicas. En este sentido, no sólo el enfoque de derechos traslada las posibilidades de cambio en la formulación, sino también en las agendas sociales y de gobierno que para nadie es secreto que de igual forma están sujetas a acuerdos políticos discrecionales que impiden discusiones amplias y profundas.

Regresando al punto técnico donde la selección de alternativas es tradicionalmente abordado desde la rentabilidad costo-efectividad, habrá que decir que tampoco se trata de romper con estos criterios sino de no hacerlos preponderantes. El enfoque de derechos en la formulación de políticas obliga al hacedor y al analista de políticas a posibilitar que la selección de alternativas sea progresiva y universal.

Recordemos que, desde la rentabilidad del cálculo meramente económico, lo preponderante es construir indicadores que buscan ser cumplidos, lo cual es importante; sin embargo, inercias administrativas y malas prácticas han vuelto ese momento un requerimiento por cumplir, de modo tal que el implementador de la política se ve forzado a cumplir el indicador sin que esta acción implique mejoría sobre el problema público. Lo que se trata de decir es que la selección de alternativas ha terminado por ser una subfase donde lo importante es establecer indicadores a cumplir,

pero que eso no necesariamente implica estar revirtiendo una situación indeseada en tanto problema público. Más bien, el enfoque de derechos en la selección de alternativas permite que el problema a revertir se aborde progresiva y universalmente.

Al respecto, es necesario aclarar que por progresivo no nos referimos a la acumulación de acciones, donde y con base en lo disponible cierto año fiscal hacemos esto o aquello y el que viene se hace algo más y así *ad infinitum*. Hay que ser claros y señalar que lo acumulativo no es lo progresivo, acumular acciones por año fiscal no es garantizar la progresividad de derechos. Por progresividad de derechos se entenderá que el sujeto o grupo que ha adquirido derechos no tiene por qué retroceder en su acceso, disfrute y garantía al derecho (no al bien o servicio) en cuestión.

Esto es de vital importancia cuando operativamente se cree que el derecho humano es simplemente el acceso a bienes y servicios con el cobijo jurídico (es decir que no sea ilegal); cualquier programa social y hasta programas que no sean sociales pueden cumplir esas características. Es menester de este texto enfatizar que si bien los derechos humanos tienen que ver con bienes y servicios, por sí mismo esto no los garantiza, sencillamente son parte operativa del disfrute de aquéllos, pero de ninguna manera, su existencia, es plena garantía del derecho humano.

Dejando en claro que la selección de alternativas no es nada más acumular servicios que deban ser monitoreados a través de indicadores, pasamos a la fase de implementación.

Implementación, la “puesta en marcha” con enfoque de derechos

Se tiene la creencia de que la puesta en marcha de una estrategia más o menos estructurada, esto es, con un buen diagnóstico, teoría del cambio, objetivos, metas e indicadores, será casi automática; no obstante, la evidencia da cuenta de que esta fase es por sí misma mucho más problemática de lo que se piensa o cree, es más, la implementación es algo así como una fase ingobernable, puesto que plantea una serie de variables técnico-políticas que modifican concomitantemente cualquier diseño de política, por más riguroso que éste sea.

Parte de la complejidad en la implementación es que las decisiones nunca están terminadas, sino que se trata de un campo donde diferentes actores tienen distintos

niveles de influencia que difícilmente se estabiliza, o más bien, los momentos de estabilidad relativa obedecen al dominio del actor que ejerce con mayor eficiencia el poder.

Frente a esta asimetría, las tomas de decisión previa son insuficientes para mantener los diseños en sus versiones originales. El relativo poder que la multiplicidad de actores involucrados manifiesta va en ocasiones en contra de los planteamientos iniciales; no obstante, lo que aquí cabe destacar para poder hablar del enfoque de derechos es: ¿cuál es el papel de los destinatarios de las políticas frente a los administradores afectados y los ejecutores movilizados? No es casualidad que en muchas ocasiones y sobre todo cuando se trata de políticas verticales donde la participación ciudadana es mínima o que contemplan al público en su carácter pasivo y receptor, su poder en la implementación sea mínimo.

Por ello, la implementación que tiene contemplado el enfoque de derechos humanos requiere ir más allá de la creación de mecanismos de monitoreo y seguimiento como si se tratara de supervisar una cadena de mando-obediencia para dar cuenta del cumplimiento de ciertas acciones. Ante tal déficit, es indispensable que la participación sea un mediador en esa ingobernable “puesta en marcha” que llamamos implementación o ejecución.

En realidad, estamos hablando de un elemento no sólo éticamente deseable o moralmente destacable (tomar en serio la participación ciudadana), sino que va más allá de esos criterios porque se convierte en un nivelador de los poderes que están en juego; nadie duda que pase lo indeseable y que esta participación, lejos de equilibrar los poderes, legitimize alguno o algunos, convirtiendo la participación en una extensión más de los poderes en pugna. Una auténtica participación, centrada en las decisiones de los afectados, dispersa y diluye la concentración de poder de agentes interesados solamente en fines específicos y particulares.

Desde luego que una implementación con esos elementos está muy lejos de institucionalizarse en nuestros entornos tan ávidos de actores caciquiles que buscan monopolizar decisiones y con ello el acceso a recursos de todo tipo. Es por ello que plantear mecanismos realmente participativos por parte de los agentes gubernamentales es todo un reto metodológico que requiere mucha preparación y

entrenamiento, no así los mecanismos laxos y rebasados que las administraciones públicas han importado de la empresa privada y que se basan exclusivamente en plantear un control jerárquico que siempre queda desbordado por las informalidades implícitas que ya se mencionaron y que acaban por beneficiar implícitamente a los actores con más capacidad de convencimiento, ya sea discursivamente o recurriendo a prácticas clientelares muy conocidas en nuestros entornos.

Una implementación que tenga como criterio de orientación los derechos humanos deberá optar por recentralizar la decisión en los afectados y ser muy cauta cuando otorgue capacidad de decisión a la multiplicidad de actores que buscan beneficios privados del dinero público. Ejemplos sobran y son por todos conocidos.⁴⁰

Evaluación de políticas con enfoque de derechos

El campo de la evaluación es un terreno que ha tenido un crecimiento muy amplio y considerable. Existe una amplia gama de evaluaciones bien determinada en tipologías bastante desarrolladas, sin embargo, al hablar de evaluación con enfoque de derechos, plantea una serie de desafíos que va más allá de los esquemas tradicionales. Desde la óptica de los derechos humanos, la evaluación considera criterios que la tipología en boga apenas toca, pues relacionar evaluaciones, ya sean cuantitativas, cualitativas, integrales o mixtas, lo mismo olvidan, por un lado, su vinculación con el cumplimiento de los tratados internacionales y, por otro, la integralidad y relación con otros derechos.

No se trata tampoco de descalificar la notable evolución y desarrollo que tienen las tipologías de evaluación, sino que, desde la óptica de los tratados internacionales, muchos de los objetivos, metas e indicadores ya están contemplados, por lo que más bien los diseños (formulación) de políticas deberán tomar en cuenta estos aportes y discutirlos a la luz de las coyunturas actuales; en suma, mucho de los marcos axiológicos de las políticas ya están planteados en los tratados internacionales. Esto sin duda abre un debate sobre si éstos se apoderan de la agenda y determinan desde el plano internacional el actuar de las acciones locales, lo cual es cierto, pero también hay

⁴⁰ Ejercicios como el ya conocido “Presupuesto Participativo” en la Ciudad de México, ¿qué alcances tiene cuando se trata de excluir de las decisiones a los actores privados que buscan beneficios particulares?

que resaltar que es un ejercicio que se debe discutir y no tomar ortodoxamente los tratados sino adaptarlos con criterios locales a las necesidades subnacionales.

Como en todo proceso político, se gana y se pierde algo. Habrá que generar amplios espacios de debate para determinar qué de los tratados internacionales es factible o no implementar con el diseño de políticas locales y cuáles habrá que reformular. Tampoco se trata de estancarse en ellos sino de aprovechar el horizonte que ya proporcionan.

Se puede o no estar de acuerdo con los Tratados o con mecanismos internacionales como lo son los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS), no se trata de abordarlos ortodoxamente sino de pensarlos localmente, adaptarlos y en su caso superarlos. Lo que se trata de enfatizar es que muchas veces se pierden energías en algo que ya está prediseñado y se olvida que esos marcos normativos requieren únicamente de diseños locales, adaptables a realidades de la misma dimensión. Se ganaría mucho si desde la gestación de los problemas públicos, pasando por su agenda, formulación, implementación y evaluación se toman en serio estos marcos axiológicos y participativamente se ven los pros y los contras de su ejecución, ello ahorraría recursos y tiempo que son los grandes enemigos de la administración pública y su planeación que depende de la presupuestación anual que viene desde Hacienda.

Por otro lado, otro gran déficit de la evaluación es que ha perdido de vista cómo se interrelacionan programas y estrategias equiparables, por ejemplo, las personas de la comunidad LGBTTTI; ciertamente han ganado derechos civiles y políticos, pero ¿han tenido avances en su acceso a vivienda, trabajo, agua potable, etcétera? Seguramente si abordamos estas interrogantes nos topáramos con limitantes de todo tipo. ¿Qué sentido tiene que los pueblos originarios tengan mayor acceso a la libre determinación, pero no así al derecho al trabajo o la reparación del daño? ¿No se supone que los derechos humanos son progresivos porque están interrelacionados, son universales, son indivisibles e interdependientes?

El gran reto que conllevan los derechos humanos en la política pública es que justamente no ven de manera aislada a un sector o a una problemática, sino que ponen el dedo en la llaga: ¿no es acaso lo que urge pensar frente a los efectos nocivos que ha agudizado el Covid-19? Necesitamos observar, posibilitar, construir, acceder a políticas

que funcionen de modo tal que hagan valer los principios rectores de los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos en las políticas es apenas un atisbo de las necesidades y requerimientos que urge atender frente a esta pandemia. Por sí mismas ni las políticas públicas ni el enfoque de derechos de manera aislada son suficientes para posibilitar mejores condiciones de vida. Por el contrario, si no interrelacionamos estos campos semánticos, caeremos en el ya habitual riesgo discursivo de insertar el concepto de *derechos humanos* a las ya de por sí insuficientes y polisémicas políticas públicas, haciendo simplemente una mezcla de conceptos que poco ayudarán a los momentos complicados que vivimos.

Se han escrito toneladas de tinta sobre si ya nunca seremos los mismos después de la pandemia. Lo que es cierto es que hoy más que nunca las agendas gubernamentales han quedado fracturadas frente a los nocivos efectos de la pandemia. Poblaciones enteras seguramente serán más exigentes, ya no de bienes y servicios que han probado su insuficiencia, sino de criterios orientadores que permitan no sólo el acceso a los derechos vitales a las poblaciones con mejor nivel de ingreso. Queda claro que atender de manera aislada las problemáticas sectoriales traerá mucho descontento y una violencia generalizada que ya se viene manifestando claramente.

Las políticas públicas con enfoque de derechos tienen la posibilidad de abordar los problemas sociales, económicos y políticos que se avecinan de manera particular, pero con la oportunidad de asociarse en tanto derecho humano. Esto sin duda es un aporte metodológico que los tiempos actuales ameritan.

Evaluar con enfoque de derechos no implica meramente verificar si determinada política tiene un diseño que en su funcionamiento interno es coherente, o si logra o no proporcionar los bienes y servicios planteados, tampoco es que observe si hubo impacto entendido como los cambios deseables en los niveles de bienestar, sino que, retomando los derechos humanos como criterios orientadores, dé cuenta de cómo se logra o no la dignidad humana desde la acción gubernamental.

Conclusiones

El presente escrito es apenas una aproximación sobre la relación problemática entre las políticas públicas y los derechos humanos. Desde luego que la intención no fue detallar la complejidad de todos los circuitos de esta maquinaria, sino de mostrar en lo general la potencialidad de su relación. En palabras cortas y llanas pudimos observar que con el enfoque de derechos la política pública cambia significativamente, implicando un viraje que tiene como destino posibilitar mejores niveles de vida mediante la acción pública.

Pensar las políticas públicas con enfoque de derechos dista mucho del apilar objetivos y metas (*piling on*) o de la pretensión discursiva de dar oportunidades a grupos desaventajados (*tokenism*) a través de un lenguaje incluyente, pero con acciones y axiomas que de facto generan mayores desigualdades.

El enfoque de derechos en las políticas permite cambiar todas las fases de la política; los problemas públicos no son la carencia de un bien y servicio, sino la negación al pleno goce de un derecho humano; la formulación de políticas no refiere tangencialmente al cumplimiento ortodoxo de indicadores, sino que se prioriza la progresividad y universalidad de los derechos; en la implementación, la participación ciudadana es una posibilidad tangible donde las poblaciones afectadas median el poder de otros actores con intereses no necesariamente públicos y, por último, la evaluación con enfoque de derechos verifica que las acciones implementadas den cuenta de los tratados internacionales y de la normativa internacional de la que México es parte. De ese modo la evaluación da cuenta no de su asociatividad interna, sino del alcance e interrelación de los derechos.

Con el Covid-19 se ha insistido en que las cosas deberán cambiar, que las ambiciones de la acción pública deberán estar a la altura de las circunstancias, que se deben pensar nuevas formas de hacer las cosas. Por lo menos desde hace más de siete décadas las políticas públicas se han ocupado de crear esa posibilidad y, desde hace unas dos el enfoque de los derechos humanos ha reorientado las metodologías de la política pública.

Frente a la insistencia de analizar y hacer las cosas distintas ante los retos que plantean fenómenos contemporáneos como la actual pandemia, ya existen hipótesis que faltan por probarse y consolidarse. No hay que navegar en las aguas de lo

desconocido con la esperanza de encontrar soluciones dentro de una botella flotante. Las políticas públicas con enfoque de derechos son lo suficientemente alternativas para explorarse y tomarse en serio, y aunque tienen una corta historia, también tienen el sustento teórico y empírico de una idea que bien vale la pena hacer posible.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, núm. 88, 2006.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Antologías de política pública*, México, Porrúa, 1992.
- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y María del Pilar Berrios Navarro (coords.), *Derechos y políticas públicas. Desafíos políticos e institucionales en México*, UAM-Lerma/Juan Pablos Editores, 2016.
- Cohen, Ernesto y Rodrigo Martínez, *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*, División de Desarrollo Social, CEPAL, s/f. Disponible en http://www.ampres.com.mx/assets/16-manual-proyectos-sociales_cepai.pdf
- Guendel, Ludwig, “Políticas públicas y derechos humanos”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000.
- Vázquez, Daniel, y Domitille Delaplace, “Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, *Sur*, revista internacional de derechos humanos, vol. 8, núm. 14, Sao Paulo, Brasil, 2011.

México ante el Covid-19

Gestión de crisis y retos para el sistema de salud. La coordinación vertical y horizontal para los sistemas de salud en México

Jorge E. Culebro M.⁴¹

Hace poco más de 10 años, en marzo de 2009, iniciaba el brote de gripe conocido como H1N1 en México, y un mes después la Organización Mundial de la Salud la clasificaba como una pandemia con un nivel de alerta 5, no obstante que en principio se pensó por las autoridades sanitarias que se trataba de algún tipo de intensificación de la influenza estacional. Así, durante los meses siguientes, el gobierno en su conjunto, pero en particular las organizaciones que componen el sistema de salud debieron enfrentarse a una situación muy incierta y compleja. El resultado y la estrategia se materializaron en una serie de programas y políticas públicas orientadas a disminuir el impacto de esta enfermedad, ya sea desde programas de prevención, hasta recomendaciones de higiene y lineamientos especiales para el personal que laboraba en los hospitales y clínicas, así como protocolos para evitar la propagación, como por ejemplo en el procedimiento para el diagnóstico y tratamiento de los casos por parte de personal de salud en los diferentes niveles de atención.⁴² Las autoridades buscaban evitar las congregaciones masivas, el gobierno de la ciudad de México implementó un programa de Brigadas Médicas Especiales, se ordenó el cierre de los restaurantes permitiendo el servicio de comida para llevar y se distribuyeron cubre bocas. Incluso se suspendieron los actos religiosos y las misas que se celebrarían en las iglesias católicas de la Zona Metropolitana fueron también suspendidas. Al final de este periodo la Secretaría de Salud anunció que se presentaron más de 1,600 casos con 152 defunciones.

⁴¹ Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Responsable del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional. Correo electrónico: jcmoreno@correo.cua.uam.mx

⁴² C. Alonso Reynoso, "La influenza A (H1N1) y las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias", *Desacatos*, núm. 32, 2010, pp. 35-52. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2010000100004&lng=es&tlng=es (consulta: 14 de abril de 2020).

Años más tarde, a las 13:14 horas inició un terremoto de magnitud 7.1 afectando de manera importante a la ciudad de México, lo que dio lugar a la puesta en marcha de los protocolos y lineamientos de protección civil para este tipo de situaciones que habían sido previamente establecidos y estudiados a raíz de sismos anteriores. Este fenómeno provocó la muerte de 369 personas. Al igual que con el brote de H1N1, esta emergencia representó también otro reto muy importante para las organizaciones responsables del sistema de salud, sobre todo las de la ciudad de México y los estados del centro del país. Una de las posibles lecciones para el sistema de salud, y en particular para la ciudad de México, fue la necesidad de mejorar los mecanismos e instrumentos de coordinación y regulación tanto de manera horizontal entre las entidades de la administración pública local como de forma vertical entre los distintos niveles de atención de los hospitales y organizaciones encargadas de la provisión de los servicios.⁴³

En estos casos, como en otras situaciones de crisis, para el gobierno mexicano han representado retos muy significativos, en los que es posible llevar a cabo mecanismos de aprendizaje que parecieran ser efectivos sobre estas experiencias; el producto de estas lecciones se puede apreciar en las modificaciones al diseño institucional de los sistemas de protección civil y en los lineamientos que se hacen desde la Secretaría de Salud para atender situaciones de emergencia. Si bien las crisis anteriores ofrecen oportunidades para la planeación y la capacitación, todavía no resulta claro la forma en la que se puede contrastar con la actual gestión de crisis que ha significado el brote de Covid-19; lo que sí es un hecho es que la actual crisis le presenta al sistema de salud un conjunto de retos en distintos niveles, y dilemas y preguntas para las que todavía hay que buscar una respuesta.

Retos

El brote de Covid-19 se ha vuelto una crisis que atraviesa distintas áreas y niveles, no se trata sólo de una crisis sanitaria, sino que también ha tenido impactos muy significativos en otras áreas como la laboral, económica, social e incluso emocional;

⁴³ J. Culebro, B. Méndez y P. Cruz, "Coordination and regulation in crisis management. Response of the health sector to disasters. The case of the 2017 earthquake in Mexico City", *International Public Management Review*, vol. 19, núm. 2, 2019.

además, ha profundizado más las desigualdades que ya existían, sobre todo en la política social y en la salud. Tal vez por esto mismo el análisis de esta crisis ha tenido intersecciones muy importantes entre distintas disciplinas, de tal forma que su estudio se relaciona por una parte con las llamadas ciencias de la salud, y a su vez con otras tales como la ciencia política, economía;⁴⁴ sin embargo, todavía son pocos los estudios que la pueden abordar desde los diversos enfoques de la gestión de crisis y la teoría de la organización. El propósito de este artículo es precisamente señalar algunos de los retos y desafíos más importantes del sistema de salud en México ante el Covid-19 desde la teoría de la organización y con un enfoque en gestión de crisis.⁴⁵ Lo anterior conduce a dirigir nuestra atención hacia la coordinación vertical y horizontal como una variable fundamental para los sistemas de salud en situaciones de crisis.⁴⁶

Desde los enfoques de la gestión de crisis, se define a ésta de una forma amplia que resulta de un punto crítico en el que una organización experimenta una amenaza a las estructuras o valores fundamentales de un sistema, como, por ejemplo, la vida, la libertad, etcétera. Esta experiencia se encuentra rodeada de circunstancias inciertas⁴⁷ y puede ocurrir como resultado de un desastre, emergencia, pandemia, políticas económicas y sociales, entre otros fenómenos, y en los cuales los procesos de decisión de los liderazgos y las organizaciones adquieren una dimensión distinta de cuando no se experimentaba esta crisis, derivado de la presión del tiempo y de las circunstancias inciertas para tomar decisiones fundamentales con un gran impacto en la sociedad y en las organizaciones encargadas de enfrentar la crisis.

⁴⁴ B. W. Head, y J. Alford, "Wicked problems: Implications for public policy and management", *Administration & Society*, vol. 47, núm. 6, 2015, pp. 711-739.

⁴⁵ U. Rosenthal, A. Boin y L. K. Comfort, *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*, Charles C Thomas Publisher, 2001; P. 't Hart, L. Heyse y A. Boin, "New trends in crisis management practice and crisis management research: Setting the agenda", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 9, núm. 4, 2001, pp. 181-188; A. Boin, E. Stern y B. Sundelius, *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*, Cambridge University Press, 2016.

⁴⁶ T. Christensen y P. Lægreid, "The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case", *Public Organization Review*, vol. 8, núm. 2, 2008, p. 97; P. Lægreid, K. Sarapuu, L. Rykkja y T. Randma-Liiv (eds.), *Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries*, Springer, 2016; T. Christensen, O. L. E. Andreas Danielsen, P. Laegreid y L. H. Rykkja, "Comparing coordination structures for crisis management in six countries", *Public Administration*, vol. 94, núm. 2, 2016, pp. 316-332; T. Christensen, P. Lægreid y L. H. Rykkja, "Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy", *Public Administration Review*, vol. 76, núm. 6, 2016, pp. 887-897.

⁴⁷ A. Boin, Paul 't Hart y Sanneke Kuipers, "The crisis approach", en Havidán Rodríguez, William Donner y Joseph E. Trainor (eds.), *The handbook of disaster research*, Springer, 2018, pp. 23-38.

De ahí que a partir de los estudios que se han hecho sobre teoría de la organización en políticas públicas la coordinación se convierta en una variable fundamental; y además tiende a intensificarse en la medida en que avanza la crisis, tanto vertical como horizontal, y sucede generalmente en forma de redes, en particular cuando se trata de organizaciones nuevas o en proceso de transición como en el caso mexicano con la desaparición del sistema de protección social en salud, conocido como Seguro Popular y con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). Es decir, el dilema pareciera dirigirse en buscar que se alcance la cooperación con las organizaciones en distintos niveles de atención y gobierno para obtener un comportamiento apropiado a los objetivos de la estrategia en un contexto de urgencia, coexistiendo con mecanismos de coordinación tradicionales.

Nivel internacional / global

En un primer nivel de coordinación y regulación, se distingue el papel de los organismos internacionales durante la gestión de crisis del Covid-19, ya sea como mediadores en la transferencia de políticas públicas (TPP)⁴⁸ o como organizaciones con todas sus características en términos de estructura, relaciones de poder e incluso autonomía con respecto a los países de los que forman parte.⁴⁹ En algunas ocasiones estas organizaciones han desarrollado instrumentos de meta-regulación mediante la cual logran la coordinación con los sistemas nacionales de salud, en especial cuando se trata de organizaciones y sistemas organizados alrededor de algún tipo de comunidad epistémica o redes de profesionales.⁵⁰ Cuando esto sucede, la coordinación entre profesionales de la salud es menos complicada de lo que podría ser cuando se trata de otras organizaciones y sistemas político-administrativos que requieran mayores niveles de gobierno y en los cuales el sistema político nacional sea adverso. Por ejemplo, durante el desarrollo de esta crisis la OMS ha jugado varios papeles importantes

⁴⁸ D. P. Dolowitz, y D. Marsh, "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance*, vol. 13, núm. 1, 2000, pp. 5-23.

⁴⁹ L. Zamudio, D. Arellano y J. Culebro, Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales, México, CIDE, 2016.

⁵⁰ P. M. Haas, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, 1992, pp. 1-35; P. M. Haas, *Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics*, Routledge, 2015.

además de su carácter de asesor en los gobiernos en materia de salud; primero para declarar al Covid-19 como una pandemia, y en segundo lugar como una fuente confiable de información y referente de legitimidad del gobierno, lo que ha llevado al desarrollo de formas de regulación e instrumentos de coordinación con los gobiernos de los países miembros.

Esta dimensión internacional nos expresa también la complejidad, interrelación y necesidad de coordinación de diversas áreas para atender la crisis. Existen otras organizaciones que han jugado un papel relevante como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) e incluso organizaciones internacionales asociadas a temas económicos y financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el caso de Latinoamérica. Todas han tenido el reto de trasladar políticas y lineamientos no sólo de un país a otro, sino también de aterrizar muchas de las recomendaciones a los sistemas nacionales de salud, incluido el caso mexicano. Esto sucede porque cada vez en el contexto global son más relevantes la incertidumbre y la existencia de problemas complejos que afectan la coordinación de políticas hacia los países.⁵¹ Aun cuando las organizaciones internacionales no son entes homogéneos, que muchas veces responden a intereses distintos de sus miembros y con agendas propias, la coordinación y los instrumentos de regulación generados desde el ámbito internacional han representado un gran desafío para el actual orden y regímenes internacionales.⁵²

Nivel nacional

En un segundo nivel de análisis relacionado principalmente con las organizaciones públicas del sistema nacional de salud en México, en el ámbito federal llama la atención las capacidades administrativas del gobierno, debido a que su desempeño afecta la gestión de la crisis y la reducción de la incertidumbre, por lo que es necesario generar

⁵¹ P. M. Haas, "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, 1992, pp. 1-35.

⁵² S. Haggard y B. Simmons, "Theories of international regimes", *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 491-517. doi:10.1017/S0020818300027569; S. D. Krasner (ed.), *International regimes*, Cornell University Press, 1983.

mecanismos que promuevan la flexibilidad y la adaptación⁵³ en un contexto político administrativo que no facilita la coordinación. Además, en un sistema de salud que se ha caracterizado por la existencia de una tensión entre los esfuerzos por la integración y excesiva fragmentación,⁵⁴ lo cual es el resultado, en parte, de reformas administrativas anteriores, por el actual proceso de transformación institucional y por las trayectorias que ha tenido el desarrollo de los sistemas de bienestar y seguridad social.

La coordinación e integración a este nivel no sólo están asociadas a las organizaciones de profesionales en la salud y las instituciones encargadas de la protección social; no obstante, los esfuerzos por alcanzar un sistema de salud universal en plena crisis requieren también de la integración con otras políticas públicas, como la alimentaria,⁵⁵ de educación, de vivienda y sobre todo la económica-laboral. Se trata de integrar las políticas y decisiones de salud relativas al Covid-19 con otras políticas de manera horizontal y que en su conjunto no dupliquen los esfuerzos y se complementen.

Nivel estatal/local

Los instrumentos de coordinación y regulación para atender situaciones de crisis pueden llegar a ser todavía mucho más complejos y difíciles en la cooperación con los estados. De acuerdo con la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad es la máxima autoridad sanitaria en México, y está compuesto por funcionarios federales y estatales de los organismos de protección social y representantes de asociaciones de médicos, entre otros, pero también existen autoridades estatales en cada una de las entidades federativas en México. El riesgo del funcionamiento de este diseño institucional es la posibilidad de la evolución de liderazgos locales con estrategias distintas y débilmente coordinadas con las del gobierno federal. Así el desafío consiste en encontrar un sano equilibrio que no permita que la actual gestión de crisis profundice más las desigualdades y la fragmentación de nuestro sistema.

⁵³ Christensen *et al.*, "Comparing coordination structures...", *op. cit.*; Christensen *et al.*, "Organizing for crisis management...", *op. cit.*

⁵⁴ Bode, I. y J. E. Culebro M., "La tensión entre la fragmentación y la integración en la reforma a los sistemas de salud: un estudio comparativo entre Alemania y México", *Región y Sociedad*, vol. 26, núm. 61, 2014, pp. 235-266.

⁵⁵ V. I. Delgado y J. E. Culebro, "La Cruzada Nacional contra el Hambre en México", *Revista de El Colegio de San Luis*, núm. 20, 2019.

Además, este cruce transfronterizo entre los niveles se intensifica todavía más con la presencia de otro tipo de fenómenos como la migración: en primer lugar, por los problemas relacionados con la migración en tránsito por el territorio nacional, y aquellos derivados de la migración internacional y el retorno de nacionales en las condiciones de esta crisis; en segundo lugar, por la migración internacional de los profesionales de la salud. Si bien este último fenómeno tiene instrumentos de regulación y protección social mejor definidos, al primero se le ha mantenido al margen de muchas de las políticas sociales y de salud; en situaciones de crisis sanitarias conlleva a una discusión muy amplia.⁵⁶

El nivel municipal representa otro de los retos más importantes en coordinación, ya que es la parte más visible y cercana que tiene una gran parte de la sociedad, con respecto del gobierno, y que además cuenta con facultades y competencias propias para coordinarse y diseñar estrategias de gestión de crisis, y de esa manera no se construyan políticas contradictorias o poco integradas o divergentes con las estrategias a otros niveles. Aunque no precisamente de manera directa en área de la salud, de forma indirecta sí puede resultar poco coordinada, principalmente en áreas de apoyo y más próximas a la ciudadanía, como la seguridad pública para atender emergencias sanitarias. De ahí que broten una serie de preguntas sobre las respuestas que han tenido los gobiernos locales, ya sea de manera propia o en conjunto con las estrategias federales, y cómo se logran implementar en las estructuras del sector público de cada uno de los estados y municipios.

Retos y consideraciones finales

Gran parte de los desafíos y retos del sistema ha sido el resultado de una serie de transformaciones llevadas a cabo en las últimas décadas, y recientemente con el proceso de transición hacia un nuevo sistema acompañado de nuevas formas de política social y de austeridad. Esto ha afectado tanto a las organizaciones y profesionales del sector salud como también a aquellas de la administración pública. En términos de gestión de crisis, implica también poner atención a que las crisis y

⁵⁶ C. A. González y J. E. Culebro, "Reforma administrativa y seguridad social. La migración, el rostro olvidado de la modernización", *Revista CIMEXUS*, vol. XII, núm. 1, Morelia, ININEE/UMSNH, 2017, pp. 38-57.

fenómenos en el sector salud son transfronterizos, así como las capacidades administrativas y los estilos de liderazgo frente a una situación de crisis. Un primer reto consiste en desarrollar estrategias y políticas de salud para un sector muy desigual y poco integrado, y que al mismo tiempo se encuentra en proceso de cambio, con el riesgo de intensificar estas desigualdades de alguna forma y de generar traslapes entre el anterior y el nuevo diseño institucional.

Existen distintas formas de coordinación en el campo organizacional de la salud: una de ellas es la profesional, que se adquiere desde tiempo antes de la crisis y que facilita el trabajo interno. Los desafíos en política pública para el sector salud son sumamente complejos y dinámicos en tiempos de crisis. Por un lado, las autoridades necesitan de políticas de corto plazo para atender el carácter urgente de cualquier crisis y sobre todo en salud, y por otro, diseñar políticas y programas públicos a mediano plazo para enfrentar etapas posteriores a la urgencia, y que también son propias de la gestión de crisis. Se necesita de lineamientos e instrumentos de regulación que puedan ser flexibles y se adapten a las diferentes etapas de la gestión de crisis.

Finalmente, uno de los elementos más importantes para toda la población en general, así como para los profesionales de la salud y los servidores públicos, consiste en la generación de esquemas de protección en salud y de seguridad social. Además, este tipo de políticas parten del reconocimiento del valor de la administración pública y revalorizar al servicio público.

Referencias

- Alonso Reynoso, C., “La influenza A (H1N1) y las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias”, *Desacatos*, núm. 32, 2010, pp. 35-52. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2010000100004&lng=es&tlng=es (consulta: 14 de abril de 2020).
- Backman, S., y M. Rhinard, “The European Union's capacities for managing crises”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 26, núm. 2, 2018, pp. 261-271.

- Bode, I. y J. E. Culebro M., "La tensión entre la fragmentación y la integración en la reforma a los sistemas de salud: un estudio comparativo entre Alemania y México", *Región y Sociedad*, vol. 26, núm. 61, 2014, pp. 235-266.
- Bode, I. y J. E. Culebro M., "Paradoxical Internationalization: Regulatory Reforms in the Mexican Health-Care System through the Lens of European Experience", *Politics & Policy*, vol. 46, núm. 4, 2018, pp. 678-710.
- Boin, A., E. Stern y B. Sundelius, *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*, Cambridge University Press, 2016.
- Boin, A., Paul 't Hart y Sanneke Kuipers, "The crisis approach", en Havidán Rodríguez, William Donner y Joseph E. Trainor (eds.), *The handbook of disaster research*, Springer, 2018, pp. 23-38.
- Christensen, T., O. L. E. Andreas Danielsen, P. Laegreid y L. H. Rykkja, "Comparing coordination structures for crisis management in six countries", *Public Administration*, vol. 94, núm. 2, 2016, pp. 316-332.
- Christensen, T. y P. Lægreid, "The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case", *Public Organization Review*, vol. 8, núm. 2, 2008, p. 97.
- Christensen, T., P. Lægreid y L. H. Rykkja, "Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy", *Public Administration Review*, vol. 76, núm. 6, 2016, pp. 887-897.
- Culebro, J., B. Méndez y P. Cruz, "Coordination and regulation in crisis management. Response of the health sector to disasters. The case of the 2017 earthquake in Mexico City", *International Public Management Review*, vol. 19, núm. 2, 2019.
- Delgado, V. I. y J. E. Culebro, "La Cruzada Nacional contra el Hambre en México", *Revista de El Colegio de San Luis*, núm. 20, 2019.
- Dolowitz, D. P. y D. Marsh, "Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making", *Governance*, vol. 13, núm. 1, 2000, pp. 5-23.
- González, C. A. y J. E. Culebro, "Reforma administrativa y seguridad social. La migración, el rostro olvidado de la modernización", *Revista CIMEXUS*, vol. XII, núm. 1, Morelia, ININEE/UMSNH, 2017, pp. 38-57.

- Haas, P. M., "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, vol. 46, núm. 1, 1992, pp. 1-35.
- Haas, P. M., *Epistemic communities, constructivism, and international environmental politics*, Routledge, 2015.
- Haggard, S. y B. Simmons, "Theories of international regimes", *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, pp. 491-517. doi:10.1017/S0020818300027569
- Head, B. W. y J. Alford, "Wicked problems: Implications for public policy and management", *Administration & Society*, vol. 47, núm. 6, 2015, pp. 711-739.
- Infobae, A una década de la pandemia de influenza H1N1 que paralizó a México: reviven temores por llegada del coronavirus, 29 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/02/29/a-una-decada-de-la-pandemia-de-influenza-h1n1-que-paralizo-a-mexico-reviven-temores-por-llegada-del-coronavirus/>
- Krasner, S. D. (ed.), *International regimes*, Cornell University Press, 1983.
- Læg Reid, P., K. Sarapuu, L. Rykkja y T. Randma-Liiv (eds.), *Organizing for coordination in the public sector: practices and lessons from 12 European countries*, Springer, 2016.
- Rosenthal, U., A. Boin y L. K. Comfort, *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*, Charles C Thomas Publisher, 2001.
- 't Hart, P., L. Heyse y A. Boin, "New trends in crisis management practice and crisis management research: Setting the agenda", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 9, núm. 4, 2001, pp. 181-188.
- Zamudio, L., D. Arellano y J. Culebro, *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*, México, CIDE, 2016.
- Zepeda, C. A. G. y J. E. Culebro Moreno, "Reforma administrativa y seguridad social. La migración, el rostro olvidado de la modernización", *Cimexus*, vol. 12, núm. 1, 2017, pp. 37-57.

Los mexicanos frente a la incertidumbre de la pandemia

Patricia Couturier Bañuelos⁵⁷

Desde el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) consideró el brote del nuevo coronavirus como pandemia, esto significa que este virus causa una enfermedad epidémica que se extiende simultáneamente a varios países. Los primeros casos positivos de coronavirus se dieron en la ciudad de Wuhan, China, en diciembre de 2019,⁵⁸ y aunque en México se reportó un primer caso hasta finales de febrero de 2020, la mayoría de la población no sólo no sabía el significado de la enfermedad (Covid-19), sino que tampoco estimaba el alcance de tal situación.

Este nuevo virus no distingue entre naciones, condición económica, edades, sexos, razas ni religiones, por ello ha causado preocupación tanto a los gobernantes de países de primer mundo como a los que se les considera en vías de desarrollo. Sin embargo, la preocupación se agrava en estos últimos, pues sus sistemas de salud se caracterizan por ser débiles y difícilmente podrían enfrentar una crisis de salud de tal magnitud. En México los primeros casos de Covid-19 que se detectaron fueron importados, lo cual generó cierto grado de condena social, responsabilizando a quienes por diversas razones viajaron y al regresar al país generaron una serie de contagios; empero este fenómeno era inevitable, puesto que vivimos en una sociedad globalizada, aunque con realidades distintas que nos hacen más o menos vulnerables a este tipo de crisis. Es por ello que a continuación se señalan aspectos desventajosos y favorables que han salido a relucir ante el Covid-19 en nuestro país en distintos aspectos: económicos, de salud e incluso como sociedad.

En primera instancia cabe mencionar que esta pandemia se desarrolla en un sistema económico donde impera un modelo de corte neoliberal, el cual ha delineado el rumbo de las políticas públicas del gobierno, privilegiando las fuerzas del mercado, donde lo que predomina es el carácter lucrativo y no social de los servicios básicos

⁵⁷ Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

⁵⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS), Covid-19: cronología de la actuación de la OMS. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline---covid-19>

como salud y educación. Aunque en nuestro país se crearon instituciones públicas de diferentes niveles de atención, paulatinamente se cedió gran parte a privados, obligando de cierto modo a pagar servicios que difícilmente la mayoría de la población podría pagar. Actualmente existen 52.4 millones de personas en situación de pobreza, cifra mayor si la comparamos con la de hace 10 años (49.5 millones), donde las principales carencias son precisamente las referentes a la seguridad social, con 77.1 millones de personas (51% de la población total), y donde más de 60 millones de ellas tienen una percepción inferior a la línea de pobreza por ingresos.⁵⁹

Es evidente que las políticas para reducir las carencias de la población en situación de pobreza han tenido un bajo impacto; tal vez el no haberlas dirigido pudo ser peor, sin embargo no es una cuestión de dirigir las o no, sino de cómo se han administrado, gestionado y operado estos programas sociales. En los últimos años ha salido a la luz el mal manejo que los gobiernos han hecho con los recursos monetarios que se destinan a distintos sectores. Estas malas prácticas son las que abonan para que en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2018 que elabora anualmente Transparencia Internacional se nos sitúe en la posición 130 de 180 países, con una asignación de 29 puntos en una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (sin corrupción).⁶⁰ Los puntos que se asignan son el resultado de una medición de aspectos de la corrupción del sector público, entre los que se encuentran soborno, desvío de fondos públicos, nepotismo, etcétera, mismos que han atravesado a nuestras instituciones y que se volvieron práctica constante. Estos actos son los mismos que han hecho que con la llegada de la pandemia nos encontremos con un sistema de salud de grandes deudas, medicamentos de un solo proveedor o con dudosos contratos, etcétera.

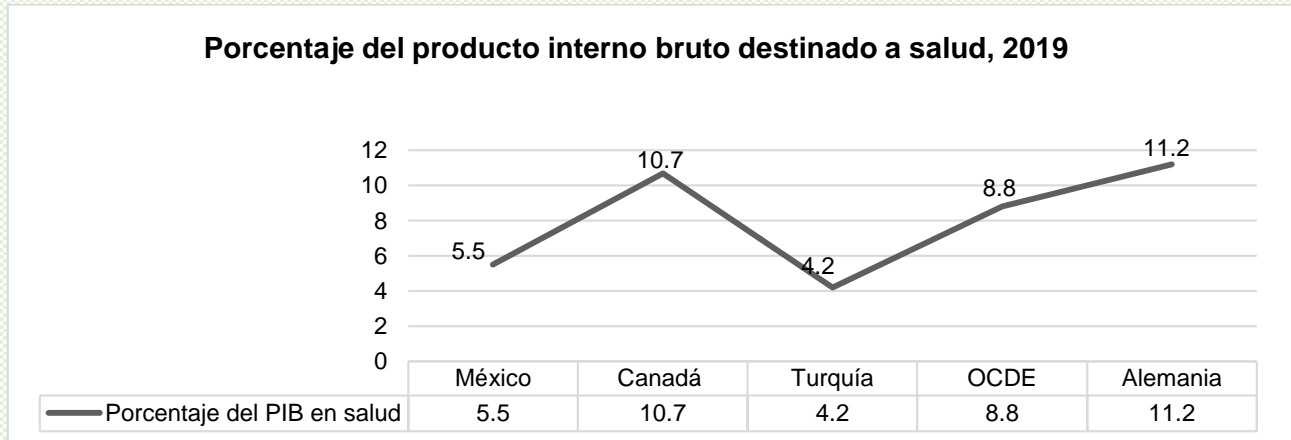
La gravedad del problema del sistema de salud aumenta si al mal manejo de los recursos abonamos que México es uno de los países miembros de la OCDE que menos porcentaje de su producto interno bruto (PIB) destina a este sector (véase Gráfica 1). En la Gráfica 2 y en la Tabla 1 se puede visualizar de mejor manera la eficiencia de los

⁵⁹ Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social (Coneval), Medición de la Pobreza serie 2008-2018, México, 2018, p. 7. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf

⁶⁰ Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2018. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018#results>

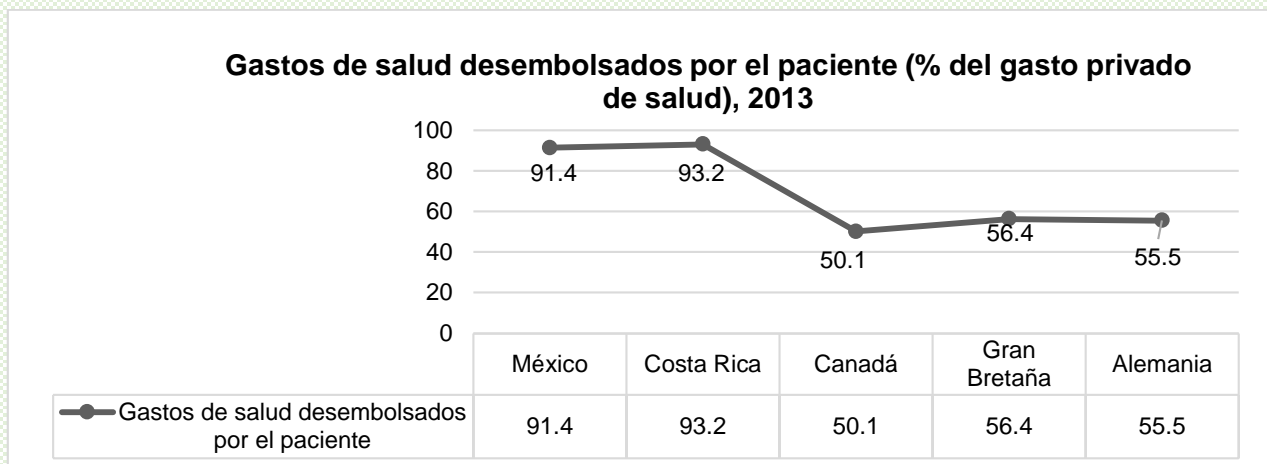
sistemas de salud en algunos países en comparación con México, respecto al gasto privado en servicios de salud, recursos humanos y materiales.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos de Health at a Glance 2019, OECD Indicators.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con la base de datos de cuentas nacionales de salud de la OMS, Banco Mundial y Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Tabla 1

Indicador	México	Canadá	Alemania
Número de camas por cada 1,000 habitantes	1.6	-sin datos-	8.28
Número de médicos por cada 1,000 habitantes	2.1	2.5	4.1
Número de enfermeras por cada 1,000 habitantes	2.6	9.5	-sin datos-

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE sobre la salud.

Para 2020 el porcentaje del PIB destinado a salud en México incrementó en 1.1%, llegando a dirigir 6.2%; este aumento es un primer avance y puede significar un futuro en donde se invierta más en salud, lo cual podría disminuir los costos que los pacientes cubren en servicios de salud, pues de acuerdo con datos de la OMS en 2013, México fue uno de los países donde su población pagó más de 90% de los gastos para acudir o recibir atención médica (Gráfica 2). Si nos referimos a los recursos humanos para la salud, tampoco hay un panorama agradable, en la Gráfica 3 podemos identificar que el número de personal de enfermería y médico por cada mil habitantes es menor si lo comparamos con países como Canadá y Alemania, que tienen 2.5 y 4.1, respectivamente. En cuanto al número de camas por cada mil habitantes, en México hay disponibles 1.6 en comparación con Alemania, que cuenta con hasta 8 por cada mil habitantes. Esto nos indica que existe una insuficiencia de recursos indispensables para el funcionamiento del sistema de salud y que sin duda se agravan en las zonas de mayor marginación del país.

Este es un pequeño diagnóstico con el que se encuentra la pandemia; sin embargo es importante mencionar que hay esfuerzos dirigidos para hacer más eficiente la atención. En los meses posteriores a la declaratoria, se contrató a más de 3 mil médicos para enfrentar el Covid-19, además de la compra de más de 5 mil ventiladores, 1 millón de mascarillas N95 y más de 40 mil materiales de curación.⁶¹ El 13 de abril se firmó un convenio de colaboración con la Asociación Nacional de Hospitales Privados A.C. y con el Consorcio Mexicano de Hospitales A.C. con el objetivo de garantizar la atención a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, así como

⁶¹ Secretaría de Salud, Noticias - Comunicados - Conferencias. Disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/noticias/>.

usuarios del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). Los 146 hospitales que participarán pondrán a disposición 50% de sus camas para atender servicios de segundo nivel a partir del 23 de abril y hasta el 23 de mayo de 2020⁶² (periodo en que se entrará en la fase 3 de la pandemia). Entre estas acciones podemos también destacar que las campañas de información y prevención han sido favorables, desde la declaración de pandemia el presidente Andrés Manuel López Obrador instruyó a las autoridades de salud a entablar una comunicación constante con los mexicanos sobre el balance de la situación. Por medio de una conferencia diaria se informa sobre nuevas medidas y se resuelven dudas a través de rondas de preguntas de los representantes de medios de comunicación.

Sin embargo, informar oficialmente a diario no ha sido suficiente para eliminar la desinformación y a enemigos aún más peligrosos que la propia pandemia; me refiero a la ignorancia, el resentimiento y el individualismo, ya que sin importar la educación y la posición económica en la que las personas se encuentren, han salido a relucir conductas producto del miedo a lo desconocido, conductas irracionales de ataque a los mismos que están atendiendo a los miles de pacientes con Covid-19. En las últimas semanas se han reportado discriminación, ataques verbales y físicos a personal médico; hay una falta de sentido común y de solidaridad, desde los que realizan este tipo de actos hasta los que ven la cuarentena como vacaciones.

Es una realidad que el encierro conlleva una carga mental de incertidumbre tanto para los que siguen laborando como para los que perdieron sus empleos o fuentes de ingresos, también para los que viven en hacinamiento o sufren de violencia intrafamiliar, incluso para los que viven solos; por ello es importante repensar nuestro papel como sociedad ante eventos como este. El mundo no será el mismo después de la pandemia, ¿queremos ser mejores?, eso es cuestión de cada uno de nosotros. Si bien parte de nuestro comportamiento se deriva de lo que el modelo neoliberal nos ha inculcado, como por ejemplo la idea de que un individuo es el único responsable de lo que le suceda, así triunfe o fracase, Bauman explicaba este comportamiento mencionando que: “se excluye la posibilidad de una seguridad existencial colectivamente garantizada, y en consecuencia, no ofrecen alicientes para las acciones solidarias, en su lugar

⁶² *Idem.*

animan a sus destinatarios a centrarse en la propia protección personal al estilo de ‘Cada uno para sí mismo, o ¡Sálvese quien pueda!’, en un mundo fragmentado y atomizado sin remedio, y, por ello, cada vez más incierto e imprevisible”;⁶³ sin embargo tenemos la oportunidad de reinventarnos como sociedad, revertir esa idea y comenzar a hablar de colectividad.

Ante esta crisis global podemos notar lo malo y lo bueno de nuestra sociedad, hemos visto que mientras algunos líderes han aprovechado para poner en jaque a sus rivales político-económicos, dejando en segundo plano la vida de sus habitantes, otros muestran apoyo con el suministro de materiales de salud y ni hablar de la disposición de profesionales no sólo de salud, también los que laboran en seguridad, distribución y comercio de alimentos, etcétera, que son los que están sacando el barco a flote. Quién diría que un agente microscópico vendría a causar una crisis de miedo a todo el mundo, sin respetar edad, sexo o nivel socioeconómico. Este virus llegó a poner a la sociedad de cabeza. Los estragos del virus ya se están haciendo notar en los sistemas de salud y en el sector económico; este último es un tema que a todo el mundo le preocupa y México no es la excepción. En el desarrollo de esta pandemia podemos sólo confirmar cuestiones que ya sabíamos, como que tenemos un sistema de salud débil y niveles de desempleo y precariedad que con el coronavirus se agravan. México, con más de 40% de su población en situación de pobreza,⁶⁴ sin duda será uno de los países con mayores afectaciones económicas, más aún cuando 56.7% de la población ocupada opera en condiciones de informalidad,⁶⁵ que no tiene algún tipo de seguridad social que disminuya el impacto de una recesión económica. Ante la incertidumbre, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó el pasado 5 de abril las medidas económicas para la reactivación de la economía. Estas medidas llamaron la atención al no ser de carácter ortodoxo, pues entre la planeación de rescate económico no se establece como opción la adquisición de deuda con el exterior, sino que se recurrirá a fondos de

⁶³ Bauman Zygmunt, *Tiempos líquidos, vivir una época de incertidumbre*, México, Tusquets, 2008, p. 26.

⁶⁴ Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social (Coneval), *Medición de la Pobreza serie 2008-2018*, México, 2018, p. 7. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf

⁶⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), *Medición de la Economía Informal 2018*, México 2019, p. 1. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/StmaCntaNal/MEI2018.pdf>

estabilización y ahorros del gobierno federal, así como a un manejo riguroso de los recursos que ya se encuentran explícitos en la Ley General de Austeridad Republicana.

Las medidas para la reactivación económica del país van encaminadas a mantener los precios de los combustibles, invertir alrededor de 25 mil millones de pesos en proyectos de infraestructura que den empleos, ampliar el padrón de beneficiarios de programas sociales como “Sembrando vida” y la pensión de los adultos mayores, así como la facilitación de créditos a las pequeñas y medianas empresas (del sector formal e informal).⁶⁶ El impacto de estas medidas económicas aún no puede conocerse, sin embargo, se puede visualizar la orientación de estas políticas, que son principalmente apoyar a la población más vulnerable: aquellos que no paran, los que no pueden resguardarse en sus hogares, aquellos que no les alcanza para realizar compras de pánico, a los que desde hace mucho tiempo no se les daba prioridad y que estaban condenados a seguir siendo pobres.

Ante estas medidas las respuestas de otros sectores de la economía han sido de menosprecio y descalificación, han puesto al gobierno a elegir entre la creación de mecanismos que apoyen a los grandes empresarios, como prórrogas para el pago de sus impuestos o por otra parte dirigirlos al sector salud para atender a todos aquellos con menos opciones para sobrevivir. Se olvida que todos estamos en el mismo barco y que ante esta pandemia lo que hace falta es empatía y solidaridad, además del ejercicio de replantearnos la forma en que vivimos y coexistimos tanto como personas como con el medio ambiente; no hay que olvidar que el origen de la mayoría de los virus y desde luego el nuevo coronavirus es el resultado de la invasión de los humanos a la fauna silvestre, la deforestación y la alteración de los suelos. Este es otro aspecto que ha salido a relucir y que no es menos importante: la respuesta que la tierra nos ha dado con la disminución del tránsito de población y el cierre de fábricas, los niveles de CO₂ se han reducido bastante, lo cual significa un gran respiro; se ha visto que la fauna que se había dispersado por las aglomeraciones ha vuelto y nos regala espectáculos maravillosos.

⁶⁶ Presidencia de la República, Informe del presidente de la república al pueblo de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-informe-del-presidente-de-la-republica-al-pueblo-de-mexico?idiom=es>

Para reflexionar

La llegada de esta pandemia nos ha tomado por sorpresa, ni los países más desarrollados han logrado impedir que miles de sus habitantes se contagien, el mismo desconocimiento del nuevo coronavirus ha provocado que la efectividad de las medidas que se emiten no necesariamente resulten favorables para mitigar la pandemia, y mientras no exista medicamento o vacuna contra el coronavirus tendremos que seguir las medidas de confinamiento; mientras tanto creo indispensable el ejercicio de la reflexión sobre lo que somos, sentimos y ofrecemos a los demás. Deberíamos, como sociedad global, analizar que, ante este tipo de obstáculos, donde la raza, edad o riqueza no determinan la supervivencia, lo único que puede salvarnos es la solidaridad y la colaboración mundial.

En el escenario mexicano hemos visto que la pandemia se ha tomado como oportunidad para politizar y polarizar a la población, se han dado expresiones de mezquindad ante las medidas que el gobierno ha tomado para la economía y la salud, no olvidemos que las acciones que se emiten son acordes con las realidades de cada país y no podemos poner en marcha las mismas recetas; creo que eso es lo que se ha olvidado, México es uno de los países con mayor desigualdad social y las medidas que se han tomado para disminuir el impacto económico después de la pandemia es justo para apoyar a los más vulnerables, porque aunque todos estamos en el mismo barco, es claro que “algunos” tienen la ventaja de portar un chaleco salvavidas.

La seguridad de la salud en adultos mayores frente al Covid-19

Roberto Huerta Peruyero⁶⁷

Introducción

Planteada como una de las dimensiones de la seguridad humana, la seguridad de la salud pugna por garantizar el acceso para todas las personas a instituciones de salud enfocadas en la prevención y en las cuales se brinde una atención médica adecuada, donde la enfermedad como amenaza deje de ser una preocupación latente entre los miembros de la comunidad. La seguridad de la salud se vincula directamente con diversos derechos humanos, comenzando evidentemente con el propio derecho a la salud, el cual contempla como elementos esenciales el bienestar físico, mental y social de la persona.

Los adultos mayores son considerados un sector en situación de vulnerabilidad debido a sus condiciones económicas, familiares, sociales y de acceso a servicios básicos, por lo cual resulta necesario implementar mecanismos que permitan mitigar los riesgos que se presentan en este sector de la población.

La emergencia sanitaria generada por la propagación del virus SARS-CoV-2, responsable de la enfermedad denominada Covid-19, y las afectaciones que produce particularmente a adultos mayores, ha propiciado que se examine la situación en la que se encuentran y se generen acciones para evitar su contagio. Por ello, en el presente texto se realiza una revisión de las medidas que se han implementado para proteger la seguridad de la salud en adultos mayores, tanto de manera normativa como en términos de políticas públicas e iniciativas ciudadanas.

⁶⁷ Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: rperuyero@correo.xoc.uam.mx

La seguridad de la salud

El concepto de *seguridad humana* surge dentro del Informe Anual de Desarrollo Humano de 1994, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En él, se presenta una nueva forma de entender y abordar la seguridad, en la que el objetivo de la misma deja de estar en la protección del Estado para centrarse en el bienestar de la persona. En este nuevo entendimiento se parte de la globalización de las amenazas, es decir, de que una problemática puede rápidamente dejar de ser local, para convertirse en un asunto regional e incluso mundial, por lo cual las respuestas al mismo no pueden ser aisladas. Por otro lado, se considera que los conflictos se generan en menor medida entre los Estados, por lo cual es preferible enfocarse en aquellas amenazas que ponen en peligro el bienestar de las personas dentro del propio Estado.⁶⁸

El eje rector del enfoque de la seguridad humana es la protección de la vida y la generación de condiciones y libertades que le permitan a la persona desarrollarse y garantizar su bienestar. En consecuencia, busca erradicar aquellas amenazas que puedan afectar alguna de las esferas de desarrollo personal, de ahí que la seguridad humana considere la protección de las dimensiones económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, comunitaria y política, las cuales se articulan como un conjunto interdependiente, es decir, la vulneración de alguna de estas dimensiones genera la violación de otras y quebranta el bienestar de la persona.

Para efectos del presente texto, de las siete dimensiones que comprenden la seguridad humana se abordará únicamente la seguridad de la salud, la cual contempla el garantizar el derecho a la salud de las personas, es decir, mecanismos para asegurar su completo bienestar físico, mental y social. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la protección de la salud implica que todas las personas puedan acceder a atención oportuna y de calidad, así como a la satisfacción de sus necesidades básicas, tales como agua potable, alimentación, vivienda, trabajo, entre otras.

⁶⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

La principal amenaza para la seguridad de la salud es la enfermedad, particularmente aquella causada por contagios, por lo cual frente a la pandemia global actual adquiere relevancia explorar de qué manera el contagio de Covid-19 representa un riesgo para la población y, en específico, para los adultos mayores.

La emergencia del Covid-19 y sus implicaciones

Durante enero de 2020 autoridades médicas en China identificaron la aparición de un nuevo virus denominado SARS-CoV2, causante de la enfermedad coronavirus-2019 o Covid-19, caracterizada por generar afectaciones al sistema respiratorio. La primera manifestación de dicha enfermedad en México se reconoce el 28 de febrero, con lo cual se da inicio al seguimiento de casos en el país. Para el 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce al Covid-19 como una pandemia, que debe atenderse a nivel global debido a los peligros que representa para la salud pública, al alto nivel de contagio y la forma en la que se había extendido por varios países del mundo.⁶⁹

El 23 de marzo el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de la enfermedad Covid-19 como grave y de atención prioritaria, a partir de lo cual se establecen diversas medidas de respuesta con el fin de evitar su propagación en México y prepararse para la atención de quienes resulten afectados.⁷⁰

De acuerdo con la OMS, las personas que corren mayores riesgos de presentar afecciones más graves al contagiarse Covid-19 son los adultos mayores y aquellas personas con enfermedades preexistentes, como diabetes, problemas cardiacos y

⁶⁹ Organización Panamericana de la Salud, *La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia*, Washington D.C., 2020. Disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=9363:contact-for-general-enquiries&Itemid=40179&lang=es Consultado el 15 de abril de 2020.

⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia, México, 23 de marzo de 2020. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020 (consulta: 16 de abril de 2020).

pulmonares crónicos e hipertensión.⁷¹ Por consiguiente, es necesario revisar primeramente los esfuerzos de índole normativo encaminados a proteger a este sector.

Marco normativo para la protección de la salud

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de toda persona de contar con el disfrute del más alto nivel posible de salud, lo cual es profundizado por la Observación General No. 14 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Respecto a las personas mayores, este documento señala la necesidad de los Estados para establecer mecanismos que atiendan la salud de manera integral, considerando para ello la prevención, curación y rehabilitación física y psicológica, destinados a preservar su funcionalidad y autonomía.⁷²

A nivel internacional se han generado numerosos pactos, protocolos y convenciones, encaminados a la protección de los derechos de adultos mayores, como es el caso de *Los principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad*, la *Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, ambos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como el documento *Envejecimiento activo: un marco político*, con criterios orientadores para la atención de adultos mayores emitido por la OMS, mientras que regionalmente se tiene la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores*.

En el ámbito nacional, el artículo 4º constitucional establece el derecho a la protección de la salud de toda persona y, de manera específica, la Ley General de Salud señala la atención preferente que se le deberá brindar a adultos mayores.⁷³ En el mismo sentido, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores estipula el derecho a la protección de la salud, la cual deberá otorgarse de manera preferente e

⁷¹ Organización Mundial de la Salud, *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (Covid-19)*, 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses> Consultado el 18 de abril de 2020.

⁷² Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Observación General 14*, Ginebra, 2000. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf> (consulta: 17 de abril de 2020).

⁷³ Véase Ley General de Salud, artículos 168 y 171.

integral.⁷⁴ A manera de recomendaciones que guíen la formulación de políticas públicas en el país, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) promovió en 2017 la emisión de la Declaración Envejecer con Dignidad y Derechos Humanos en México: Nuestra Meta.⁷⁵

Todos estos documentos tienen como fin el reconocer de manera permanente la protección a sus derechos, sin embargo, en el marco de la pandemia de Covid-19, se volvió necesario ofrecer respuestas ante los nuevos retos que implica la propagación de esta enfermedad, en especial para los grupos en situación de vulnerabilidad, como son los adultos mayores.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas emitió un conjunto de *Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención a la pandemia por Covid-19*.⁷⁶ En lo referente a personas mayores, se retoma el trabajo de Rosa Kornfeld-Matte, experta independiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien ha subrayado el deber de los Estados de proteger a grupos marginados, entre los que se incluye el de personas mayores.

La propia Kornfeld-Matte señala que, para la asignación de recursos médicos, particularmente en un contexto de insuficiencia de los mismos, no se debe optar por criterios limitados a la edad de la persona, pues esto es una medida de exclusión que atenta contra su derecho a la vida y a la salud. En su lugar, se deberán tomar en cuenta criterios científicos para la formulación de protocolos para la designación de equipos médicos, tales como pueden ser respiradores artificiales.⁷⁷ Este documento tendrá especial relevancia en la discusión mexicana, tal y como se abordará más adelante.

⁷⁴ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, art. 5, p. III.

⁷⁵ Véase CNDH, *Declaración Envejecer con Dignidad y Derechos Humanos en México: Nuestra Meta*, México, 2017. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Envejecer-dignidad-DH-24042018.pdf> (consulta: 18 de abril de 2020).

⁷⁶ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, *Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención a la pandemia por Covid-19*, Ginebra, 2020. Disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/V1.2_Directrices_ONU-DH_Covid19-y-Derechos-Humanos.pdf (consulta: 18 de abril de 2020).

⁷⁷ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, *"Inaceptable": experta de la ONU insta a mejorar la protección de las personas mayores que enfrentan el mayor riesgo de la pandemia del Covid-19*, Ginebra, 27 de marzo de 2020. Disponible en: http://hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1391:inaceptable-experta-de-la-onu-insta-a-mejorar-la-proteccion-de-las-personas-mayores-que-enfrentan-el-mayor-riesgo-de-la-pandemia-del-covid-19&Itemid=266 (consulta: 18 de abril de 2020).

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA) emitió una *Guía Práctica*, en la cual plantea en forma de respuestas medidas que deben adoptar los países de las Américas para atender la contingencia de manera inclusiva y accesible a los grupos en situación de vulnerabilidad.

El capítulo II de este documento es dedicado a las consideraciones para una respuesta inclusiva de las personas mayores, e inicia presentando un diagnóstico que incluye la mortalidad que representa el contagio de Covid-19 para este sector de la población, basado en datos de los países en los que más ha avanzado la epidemia. Aunado a ello se debe tener en cuenta la situación en la que los adultos mayores se encuentran en la región de las Américas, tal como es el no contar con acceso a sistemas de seguridad social, la pobreza y la estigmatización. Frente a este escenario, la OEA recomienda a los Estados priorizar sus recursos para la atención y asistencia a adultos mayores, y establecer medidas que garanticen el derecho a la salud de esta población.

Por otra parte, se enfatiza que los Estados supervisen los precios de artículos de primera necesidad y aseguren el acceso a éstos de adultos mayores, tomando en cuenta que la emergencia puede encarecerlos o dificultar su obtención.

Resulta interesante mencionar el lugar que la OEA le da al combate de estigmas, particularmente de las personas que dentro de este sector se encuentran además en condiciones de desigualdad estructural, tales como pueden ser adultos mayores con discapacidad, en situación de pobreza o de poblaciones LGBTI. Para su atención, se recomienda implementar medidas que combatan prejuicios y eviten actos de discriminación que puedan obstaculizar su derecho a la salud y violentar su dignidad.⁷⁸

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 1/2020 denominada *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, elaboró una serie de recomendaciones para que los Estados parte las adopten como criterios orientadores en la toma de decisiones relacionada con la atención de la pandemia. Además de adoptar un enfoque transversal de derechos humanos para la atención a la población en general, con una estricta observancia a los compromisos

⁷⁸ Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, *Guía Práctica de Respuestas Inclusivas y con Enfoque de Derechos ante el Covid-19 en las Américas*, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington, 2020, pp. 25-27.

internacionales en la materia, así como el absoluto respeto a la protección de sus derechos humanos, dicho documento establece criterios específicos para los grupos más desfavorecidos.

Entre las recomendaciones enfocadas a la atención a adultos mayores, destaca la atención prioritaria a este sector, comprendiendo esto la inmediata realización de pruebas para la detección del Covid-19, el tratamiento y los cuidados médicos necesarios. Al mismo tiempo se plantean una serie de medidas preventivas dirigidas a garantizar su suministro de alimentos y agua, así como establecer lugares de acogida para aquellas personas que así lo requieran. También es relevante mencionar que dadas las condiciones de aislamiento que acompañan a la pandemia, se le sugiere a los Estados impulsar medidas que permitan el contacto de adultos mayores con sus familias, apoyados en medios de comunicación telefónicos y electrónicos, así como mecanismos ágiles que permitan denunciar actos de violencia en su contra, particularmente en el ámbito familiar.⁷⁹

No obstante, no basta con contar con un marco normativo si no existen medidas concretas para llevarlo a cabo. Los siguientes apartados presentan un pequeño panorama de las condiciones en las que se encuentran los adultos mayores en México y algunas de las acciones que se han realizado en el contexto de la pandemia.

Los adultos mayores en México

Para 2018 en México había 15.4 millones de personas mayores de 60 años, lo cual equivale a 12.4% de la población total.⁸⁰ Esto es reflejo del envejecimiento poblacional que se ha acelerado durante las últimas décadas debido al descenso en la tasa de natalidad y al aumento en la esperanza de vida. Según estimaciones del Consejo Nacional de Población, para el año 2050 habrá en el país 150.8 millones de personas, de las cuales 32.4 millones serán adultos mayores.⁸¹

⁷⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas Resolución 1/2020*, 10 de abril de 2020, pp. 15 y 16.

⁸⁰ Inegi, *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad*, Inegi, México, 2019.

⁸¹ Consejo Nacional de Población, *Indicadores demográficos de 1950 a 2050*, México, 2020. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html (consulta: 19 de abril de 2020).

Esto es relevante debido a que la expansión demográfica de este sector no se ha visto acompañada de un sistema de salud preparado para atender sus necesidades, tal y como señala Lugo Garfias, quien identifica la falta de especialistas, la insuficiencia de pensiones o asilos, así como la carencia de medicamentos e insumos.⁸²

Los adultos mayores se consideran en situación de vulnerabilidad debido a diversos factores como lo son cuestiones biológicas como la aparición de afecciones asociadas al envejecimiento, y condiciones sociales tales como la falta de acceso a servicios de salud, la prevalencia de estereotipos y discriminación, la ausencia de recursos económicos y la exclusión del entorno familiar cercano.⁸³

La OMS advierte acerca de esto en el *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*, en el cual se abordan las principales amenazas a la seguridad de la salud en adultos mayores. El documento identifica la insuficiencia en la infraestructura de los sistemas de salud, la inexistencia de mecanismos de cuidado a largo a plazo, una nutrición inadecuada, la incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas, así como diferentes tipos de maltrato tales como son el físico, el emocional, el sexual, el abuso financiero y la atención negligente.⁸⁴

Aunque, como se ha mencionado, el artículo 4º de la Constitución mexicana señala el derecho de toda persona a la protección de la salud y a acceder a servicios de este tipo, los datos demuestran que un porcentaje importante de adultos mayores no tiene acceso a este servicio. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 900 mil personas mayores en México carecen de atención médica.⁸⁵

El *Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México*, elaborado por la CNDH en 2019, realiza una compilación

⁸² María Elena Lugo Garfias, *El derecho a la salud en México. Problemas de su fundamentación*, México, CNDH, 2015.

⁸³ Organización Mundial de la Salud, *Envejecimiento y salud*, 2018. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/envejecimiento-y-salud> (consulta: 18 de abril de 2020).

⁸⁴ Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre el Envejecimiento y la Salud*, 2015. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf;jsessionid=39FA6CCF042C626125D23CC4666B3928?sequence=1 (consulta: 18 de abril de 2020).

⁸⁵ Coneval, *Estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018*, México, 2018. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf (consulta: 13 de abril de 2020).

estadística que permite tener un panorama de la situación real de los adultos mayores en el país.⁸⁶ Entre los principales indicadores destaca que:

- 30% vive en situación de pobreza;
- 26% presenta alguna discapacidad;
- 13.7% no cuenta con servicios de salud;
- Sólo 34.1% pertenece a la población económicamente activa;
- 4 de cada 10 viven solos;
- Su grado promedio de escolaridad es de 5.4 años;
- 1.5 millones de mujeres han sufrido episodios de violencia familiar.

A esto se le debe añadir la presencia de actos de discriminación en su contra, primordialmente en contextos laborales, en donde son excluidos, lo cual se traduce en salarios precarios, falta de seguridad social y desempleo.

Tal y como advierte el informe, las condiciones en las que vive una parte importante de los adultos mayores en México son deplorables. Pero éstas incluso pueden exacerbarse con la propagación de la pandemia, por lo cual es trascendente examinar las medidas encaminadas a evitarlo en el país.

Medidas para la seguridad de la salud de adultos mayores frente al Covid-19

Entre las acciones tomadas para evitar la propagación de la enfermedad Covid-19 y para proteger a los sectores que más afectaciones pueden sufrir, el gobierno de la república, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ha decretado medidas específicas hacia la atención de adultos mayores.

El 23 de marzo se emitió 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*, en el que se determina que los adultos mayores de 65 años de los sectores público, privado y social, contarán con

⁸⁶ CNDH, *Informe Especial sobre la situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México*, México, CNDH, 2019. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INFORME_PERSONAS_MAYORES_19.pdf (consulta: 19 de abril de 2020).

permiso para ausentarse de sus labores con goce de sueldo y manteniendo todas sus prestaciones.⁸⁷

También se debe destacar que ante el especial riesgo de contagio que supone para los adultos mayores la propagación del Covid-19, el gobierno federal dispuso hacer el pago por adelantado correspondiente a dos bimestres de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores.⁸⁸ De acuerdo con lo declarado por el presidente, el objetivo de la medida es garantizar que las personas mayores cuenten con recursos suficientes para abastecerse de los bienes de consumo básico que les permitan mantenerse en sus hogares durante la contingencia, y con ello evitar que al salir se expongan al contagio.⁸⁹

Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social implementó acciones que permitan reducir los trámites y la asistencia presencial de sus derechohabientes para la obtención de prestaciones. Ejemplo de esto es el programa de Recetas Resurtibles, mediante el cual se pretende abastecer de medicamentos a personas que padecen enfermedades crónicas sin necesidad de que asistan mensualmente a consulta,⁹⁰ con lo cual se busca que estos pacientes no se expongan a contagios.⁹¹

De igual manera son destacables las iniciativas de la sociedad civil, con el fin de mitigar contagios hacia adultos mayores. Algunas medidas han venido de replicar lo hecho en otros países en los que la pandemia se manifestó primero, como en Italia, España, Inglaterra y Estados Unidos, tales como el establecer horarios de atención exclusivos en tiendas de autoservicio para adultos mayores o la creación de redes

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación, *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)*, México, 23 de marzo de 2020. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020 (consulta: 16 de abril de 2020).

⁸⁸ La Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores consiste en un apoyo económico permanente con periodicidad bimestral de 2,550 pesos (equivalentes a 107 dólares estadounidenses, de acuerdo con el tipo de cambio del 20 de abril de 2020), que se otorga a todas las personas mayores de 68 años o de 65 años, si pertenecen a una comunidad indígena.

⁸⁹ Secretaría de Bienestar, *Comunicado 19. En apoyo a la economía popular se adelanta pago de pensiones de adultos mayores y personas con discapacidad*, México, 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/en-apoyo-a-la-economia-popular-se-adelanta-pago-de-pensiones-de-adultos-mayores-y-personas-con-discapacidad?idiom=es> (consulta: 16 de abril de 2020).

⁹⁰ El programa consiste en otorgarles por adelantado en una consulta recetas que podrán intercambiar por medicamento durante los tres meses siguientes.

⁹¹ IMSS, *Comunicado No. 163/2020, Presenta IMSS plan para evitar contagios por Covid-19 en embarazadas, adultos mayores y pacientes con enfermedades crónicas*, México, 2020. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202003/163> (consulta: 16 de abril de 2020).

vecinales para apoyarlos con tareas. También empresas se han sumado con créditos y apoyos financieros dirigidos a este sector de la población, particularmente a aquellos que no cuentan con seguridad social.⁹²

Sin embargo, como se ha sostenido, la pandemia representa un escenario inédito que plantea situaciones totalmente novedosas. Por ejemplo, ante recursos limitados, ¿cómo actuar si el sistema de salud se ve rebasado frente al aumento de personas contagiadas?, ¿con qué criterios brindar la atención y destinar los materiales disponibles, algunos esenciales como los respiradores?

Buscando anticiparse a ello, el 11 de abril el Consejo de Salubridad General emitió la *Guía Bioética de Asignación de Recursos de Medicina Crítica*,⁹³ la cual fue cuestionada por diversos sectores, incluida la CNDH,⁹⁴ por considerar entre sus reglas de asignación de recursos frente a la posibilidad de saturación del sistema de salud, la edad del paciente. El denominado criterio de *vida por completar* señalaba que ante un escenario en el que dos personas que se encuentren en condiciones similares y necesiten el equipo médico, este deberá de asignarse a la persona que tenga una expectativa de vida mayor, es decir, al más joven, lo cual pondría en evidente desventaja al adulto mayor, quien vería vulnerada su seguridad de la salud.

Aunque la *Guía* tuvo que ser replanteada ante la presión ocasionada por organizaciones, especialistas e intelectuales que cuestionaban sus criterios, sumado a que como se desarrolló previamente, expertos de la ONU se han opuesto al uso de criterios que tengan como base la edad de la persona. No deja de ser interesante observar que en un contexto de escasez, se deberán establecer condiciones para la

⁹² Muestra de ello son los apoyos económicos otorgados por algunas tiendas de autoservicio a los adultos mayores que se desempeñan como empacadores voluntarios y que fueron retirados de sus funciones por considerarles población en situación de riesgo de contagio. Véase *CORRESPONSABLES*, "Walmart de México y Centroamérica brindará apoyo económico a empacadores adultos mayores durante crisis Covid-19", México, 2020. Disponible en: <https://mexico.corresponsables.com/actualidad/ods3-walmart-mexico-centroamerica-brindara-apoyo-economico-empacadores-adultos-mayores-durante-crisis-covid19> (consulta: 18 de abril de 2020).

⁹³ Consejo de Salubridad General, *Guía Bioética de Asignación de Recursos de Medicina Crítica*, México, 2020. Disponible en: http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/index/informacion_relevante/GUIA_Bioetica_FINAL_10_Abril2020.pdf (consulta: 12 de abril de 2020).

⁹⁴ Gloria Leticia Díaz, "Discriminatoria e ilegal, *Guía Bioética de Asignación de Recursos de Medicina Crítica*: CNDH", *Revista Proceso*, México, 17 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/626287/discriminatoria-e-ilegal-guia-bioetica-de-asignacion-de-recursos-de-medicina-critica-cndh> (consulta: 18 de abril de 2020).

asignación de recursos, las cuales de una u otra manera pueden resultar en violaciones a los derechos humanos para sectores que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Conclusiones

La crisis originada por la pandemia de Covid-19 no hace más que exhibir el precario estado en el que se encuentran los adultos mayores en México, cuyos principales problemas son la pobreza, la falta de oportunidades laborales, el no tener acceso a servicios de salud y la discriminación que padecen.

A pesar de las medidas tomadas debido a la contingencia sanitaria, es indudable que se deben generar mecanismos enfocados en la atención de personas mayores a largo plazo, sobre todo teniendo en cuenta que el perfil demográfico del país está encaminado al aumento acelerado de este sector de la población. La emergencia sanitaria no sólo pone a prueba al sistema de salud en un contexto de saturación, también evidencia viejos problemas como la insuficiencia de recursos humanos y materiales, lo cual atenta contra el derecho a la salud.

Por último, una vez terminada la pandemia surgirán nuevos retos propios de las medidas adoptadas para hacerle frente, como son los efectos negativos generados por el aislamiento, los cuales se manifestarán en la salud física y mental, principalmente a través de cuadros de ansiedad e incluso de depresión. Es por esto por lo que es más pertinente que nunca replantear la posición que tiene la atención a la salud dentro de las prioridades gubernamentales, y pensar en mecanismos que permitan garantizar la seguridad de la salud de las personas mayores, no sólo frente a la emergencia inmediata, sino pensando en las próximas décadas.

Pueblos indígenas frente al Covid-19: el drama de sus testimonios

Violeta R. Núñez Rodríguez⁹⁵

Introducción

Escribo estas líneas todavía sin saber bien y experimentar lo que estamos por vivir. Se presiente una catástrofe económica y social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que a nivel mundial 1,250 millones de personas que trabajan en sectores considerados de alto riesgo podrían sufrir “‘drásticos y devastadores’ aumentos en los despidos y disminución de los salarios y horas de trabajo”.⁹⁶ Aunado a esta cifra, “dos mil millones de personas trabajan en el sector informal (la mayoría en las economías emergentes y en desarrollo) y corren un riesgo especial”.⁹⁷ Es decir, 3,250 millones de personas en el mundo se verán fuertemente impactadas frente a un “enemigo invisible”, el Covid-19. A esto se agrega lo que señala la organización Oxfam, “la pandemia del coronavirus podría arrastrar a 500 millones de personas más a la pobreza”.⁹⁸ Todo esto debe ser analizado a partir de las caídas del producto interno bruto (PIB) a nivel mundial, que según el Fondo Monetario Internacional será de 3.3%, por lo que es considerada como la peor crisis en un siglo, y en caso particular de México la caída será de 6.6%.⁹⁹ Sin embargo, JP Morgan y Bank of America pronostican un decrecimiento de 7 y 8%, respectivamente.

⁹⁵ Economista y doctora en Desarrollo Rural. Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

⁹⁶ Organización de las Naciones Unidas (ONU), “El Covid-19 causa pérdidas devastadoras de empleos y horas de trabajo” (internet), Nueva York, 2020. Disponible en: <http://www.onu.org.mx/oit-el-covid-19-causa-perdidas-devastadoras-de-empleos-y-horas-de-trabajo/> (consulta: 20 de abril de 2020).

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ Oxfam, “Oxfam alerta de que el coronavirus podría sumir en la pobreza a 500 millones de personas”, Nairobi, Kenia, 2020. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/oxfam-alerta-de-que-el-coronavirus-podria-sumir-en-la-pobreza-500-millones-de-personas> (consulta: 12 de abril de 2020).

⁹⁹ Fondo Monetario Internacional, Perspectivas de la Economía Mundial, cap. 1, Washington D.C., abril de 2020. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020> (consulta: 15 de abril de 2020).

Esto traerá consigo el incremento de la violencia, del desplazamiento forzado, de la desesperanza por el futuro. No obstante, sin que todavía inicie lo peor, como nos han dicho las autoridades del sector salud, en México ya somos testigos de los miles y miles de personas que han perdido su empleo formal (más de 364 mil, tan sólo en una semana).¹⁰⁰ Y en las calles, los trabajadores ambulantes (informales, que en México representa 56.2% de la población ocupada)¹⁰¹ expresan: “O muero en mi casa de hambre, por no tener ingresos, o muero por el Covid aquí en la calle vendiendo; pero si me quedo en mi casa, morimos toda la familia porque todos dependen de mí” (don Domingo, vendedor ambulante).

Pero no todos tienen esta oportunidad, ya de por sí dramática, de seguir vendiendo (o incluso de haber sido despedido). Algunos ni siquiera lograron conseguir empleo (o lo tuvieron muy poco), y frente a la pandemia, se les cierran las puertas. Tal es el caso de algunos indígenas migrantes como Casimiro Álvarez, joven indígena maya tojolabal, quien por necesidad para mantener a su familia y sobrevivir, viajó por primera ocasión casi 5 mil kilómetros, desde su comunidad natal de San Miguel Chiptik del municipio de Altamirano (en la región Selva Lacandona de Chiapas), hasta Stockton, California, en Estados Unidos en febrero de este año (2020).¹⁰² Aquí presento parte de su testimonio de lo que está afrontando Casimiro, quien desde mi perspectiva muestra parte del drama que miles de migrantes indígenas viven y están viviendo ahora con el Covid-19. Por otro lado, también expongo las difíciles condiciones a las que se están enfrentando las comunidades indígenas en México frente a la pandemia, condiciones que ya de por sí eran muy duras (casi 70% de esta población vive en situación de pobreza, y 30% en pobreza extrema),¹⁰³ y que hoy se recrudecen, como lo veremos en el testimonio de un maya tzeltal, Pedro Hernández Luna, quien igualmente

¹⁰⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador (internet), Ciudad de México. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2020/04/08/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-295/> (consulta: 8 de abril de 2020).

¹⁰¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (internet), Ciudad de México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/enoe_ie/enoe_ie2020_02.pdf (consulta: 14 de abril de 2020).

¹⁰² Casimiro Álvarez, Entrevista al maya tojolabal Casimiro Álvarez (video llamada), Stockton, California, Estados Unidos, 9 de abril de 2020.

¹⁰³ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “Pobreza en la población indígena” (internet), México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx (consulta: 18 de abril de 2020).

sintetiza lo que están viviendo miles o quizá millones, ya que en México hay más de 25 millones de personas que se autorreconocen como indígenas (aunque sólo se registran 7 millones de hablantes de lenguas indígenas).¹⁰⁴

El caso de un migrante maya-tojolabal: habla por miles

Decía que Casimiro Álvarez es un joven indígena maya tojolabal que llegó hace unas semanas en busca de trabajo a las plantaciones de uva en California, Estados Unidos. Era su primera experiencia de migrar a la nación norteamericana, en la cual pensaba trabajar al menos dos años seguidos.

En entrevista, indica que sólo logró trabajar cinco semanas, pese a que tuvo que pagar mucho, mucho dinero (porque no tiene papeles) para poder llegar a los campos de uva para su poda, lo que implica ahorrar dinero durante mucho tiempo. Allí se encontró con otros mayas tojolabales, quienes también habían migrado hace poco tiempo, para mandar recursos a sus comunidades.

Desafortunadamente esta es la realidad, no sólo de Casimiro, como decía, sino de miles y miles de indígenas y campesinos que tienen que salir de sus comunidades y pueblos en busca de mejores ingresos a fin de tener una vida mejor, dejando la tierra, la familia, la vida. Esto se ha intensificado desde que se cambió la política hacia el campo mexicano (apertura comercial, donde se privilegiaron las ventajas comparativas; desaparición de precios de garantía; presupuesto gubernamental dirigido principalmente a grandes exportadores; privatización de la tierra, entre otros), lo que generó mayor marginación, y con esto el incremento acelerado de la migración. En este sentido, quizá acabe la pandemia en unos meses, pero esta realidad seguirá viviéndose, por lo que cuando hablamos de regresar a la normalidad, tenemos que pensar que la “normalidad” de millones, insisto, es tener que abandonar sus lugares de origen, sus familias, sus tierras y sus costumbres, en busca de recursos para sobrevivir, en “casas” que no son las suyas.

Pero decía, esta es la realidad de miles de mexicanos. El Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020¹⁰⁵ apunta que después de la India, México es el país

¹⁰⁴ Inegi, Encuesta Intercensal. Principales resultados (internet), México, 2015. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf (consulta: 12 de abril de 2020).

con más migrantes en el extranjero, con casi 12 millones de personas. Además, es el tercer país receptor de remesas de los Estados Unidos (le anteceden India y China, respectivamente). En 2019 el Banco de México reportó un ingreso histórico por remesas de 36,048 millones de dólares;¹⁰⁶ este ingreso lo ha colocado como el segundo más importante para la nación, después de los ingresos por las exportaciones automotrices.¹⁰⁷ Una parte importante de las zonas indígenas y campesinas de este país dependen en buena medida de los ingresos de las remesas. La mayor parte de éstas son para necesidades básicas y consumo familiar (alimentación, vestido), siguiéndole el gasto en educación, vivienda, pago de deudas, mejora comunitaria e inversión productiva.¹⁰⁸

Así, este ingreso ha ido creciendo con el abandono deliberado del campo mexicano (en 1995 las remesas eran de 3,673 millones de dólares,¹⁰⁹ ahora recordemos que esto se ha incrementado en casi 1,000% [véase Gráfica 1]), llegando a representar una parte fundamental de los ingresos de miles de familias de indígenas y campesinas. No obstante, frente a la pandemia del Covid-19, estos ingresos se verán disminuidos, lo que implica que tanto los migrantes y las familias receptoras de las remesas quizá no tendrán los suficientes recursos para sobrevivir, lo que conllevará a que se incremente la marginación y pobreza como dice Oxfam, ya que las remesas de los migrantes son fundamentalmente para cubrir las necesidades. Al respecto, no olvidemos que la migración ha crecido por las condiciones de marginación que enfrenta una gran parte de los habitantes del mundo rural mexicano. Frente a esto, la gran pregunta es qué escenarios les espera a estos hombres y mujeres, y a pueblos enteros, que dependen de los ingresos que envían sus familiares, si no habrá posibilidad de

¹⁰⁵ Organización Internacional para Migraciones, *Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, 2020.

¹⁰⁶ Banco de México, "Ingresos por Remesas, Sistema de Información Económica" (internet), México. Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&locale=es> (consulta: 14 de abril de 2020).

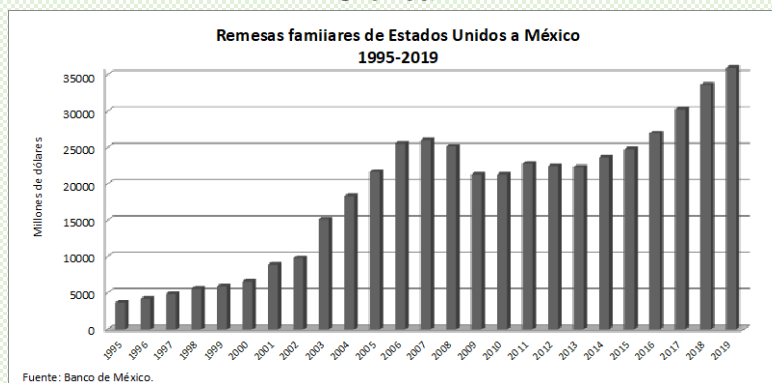
¹⁰⁷ Alejandro Díaz-Bautista, "Las remesas son de las principales fuentes de divisas para México en 2019 y principios de 2020" (internet), Tijuana, Baja California, México. Disponible en <https://www.colef.mx/opinion/las-remesas-son-de-las-principales-fuentes-de-divisas-para-mexico-en-2019-y-principios-de-2020/?e=correo-fronterizo> (consulta: 11 de abril de 2020).

¹⁰⁸ Juan Ramiro de la Rosa Mendoza, Lilia Romero Amayo y Alma Araceli Pérez Servín, "El alcance económico de las remesas en México: consumo de las familias receptoras", *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 140, 2006, pp. 76-88.

¹⁰⁹ Banco de México, *Ingresos por Remesas...*, *op. cit.*

emplearse en la nación estadounidense (no sabemos hasta cuándo), y con esto recibir un salario. Pareciera que nos enfrentamos al peor de los mundos, porque pese a que los migrantes viven condiciones de explotación y de superexplotación en los campos agrícolas, como lo ha documentado Ana A. Peña,¹¹⁰ que es donde se emplea una gran mayoría de los migrantes indígenas y campesinos, hoy frente a lo que estamos viviendo, paradójicamente se requiere que se reactive el trabajo (aun superexplotado) para que los pueblos receptores puedan subsistir.

Gráfica 1



Al respecto, el caso del joven maya tojolabal es ilustrador, quien no se quedó en Chiapas ni en ningún otro lugar de México porque dice que lo que gana aquí no se compara con lo que recibe en Estados Unidos debido a que hay una gran diferencia de salarios. En México “la opción que he tenido es trabajar en la construcción como albañil, pero no alcanza, por eso me fui buscando otras opciones”. Al respecto, indica Casimiro Álvarez que cuando llegó a trabajar, las cinco semanas que pudo hacerlo, recibía 12.5 dólares por hora (a un tipo de cambio de 20 pesos por dólar significaría 250 pesos por hora, al menos 2,000 pesos por día), trabajando ocho horas al día.¹¹¹ En contraste, de acuerdo con la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, el salario de albañilería en México es de 142 pesos por día,¹¹² lo que significa un diferencial considerable. Claro, también tienen que gastar en dólares (no en pesos) para su manutención. Aunado a esto, como ha sido documentado por diversos investigadores, si Casimiro no fuera

¹¹⁰ Cfr. Ana A. Peña, *Migración internacional y superexplotación del trabajo*, México, Itaca, 237 p.

¹¹¹ Álvarez, Entrevista..., *op. cit.*

¹¹² Comisión Nacional de Salarios Mínimos, *Salarios mínimos 2020*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2020, p. 2.

migrante mexicano, indocumentado, indígena y campesino, joven (sin “experiencia”), hablante de lengua indígena, su salario sería mayor. Quizá, al menos, podría ganar no 12.50 dólares la hora, dato que representa el salario más bajo de esta actividad, sino el salario máximo de esta ocupación, registrado en 23.54 dólares por hora (tusalario.org/usa), es decir, casi el doble de lo que recibe. Sin embargo, el escenario podría ser aún peor, como en otros casos, donde lo que reciben los migrantes indocumentados está por debajo del salario mínimo fijado, lo que implica la superexplotación.¹¹³

Pero hoy esto es anhelado por Casimiro y por los otros tojolabales, quienes súbitamente perdieron su empleo. La pesadilla, indica Casimiro, inició a los pocos días de haber llegado a trabajar a California en las plantaciones de uva: comenzó la pandemia del Covid-19. Esto propició que de sus trabajos fueran despedidos y que desde hace más de un mes no reciban ingresos. Al respecto, señala este indígena maya tojolabal, “Estamos en pánico... Es muy seria la cosa. Nunca pensé que nos iba a tocar esta enfermedad. Cuando venimos, no se escuchaba nada. Teníamos la esperanza de llegar a trabajar. Si no trabajas aquí, ¿con qué vas a comer? Aquí todo es comprado. Hasta ahorita tenemos dinero, pero si no empieza el trabajo, no sabes cómo vamos a sobrevivir”.¹¹⁴ Este vivir y sentir de Casimiro habla por miles y quizá por millones de hombres y mujeres que se encuentran en estas condiciones, y donde priva la incertidumbre hacia el futuro, porque no sólo está la sobrevivencia económica, sino como lo expresa, la sobrevivencia frente al Covid-19. Además de estar triste por la enfermedad, dice Casimiro, “no se sabe el destino, estamos asustados por la enfermedad, por si nos llega a tocar, pensamos que quizá vamos a morir”.¹¹⁵ Pero esto no es sólo una creencia, los datos indican que han muerto ya varios connacionales (ver Cuadro 1), al menos 311 al 17 de abril de 2020, indica la Secretaría de Relaciones Exteriores; sin embargo, la propia secretaría enuncia en una nota que “solamente se toman en cuenta las estadísticas oficiales reportadas por la red consular, por lo que los

¹¹³ Peña, *Migración internacional...*, *op. cit.*

¹¹⁴ Álvarez, *Entrevista...*, *op. cit.*

¹¹⁵ *Idem.*

números podrían ser mayores”.¹¹⁶ De manera específica se ha denunciado que 14 indígenas de la Montaña de Guerrero han sido parte de los fallecidos. Al respecto, Abel Barrera, del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, señala que “la mayoría del pueblo Na’savi y de los municipios mixtecos so sólo enfrentan los estragos de la pandemia que los ha invisibilizado ante las autoridades estadounidenses, sino el miedo de salir muertos de un hospital. No han podido pagar la renta de abril y se han quedado sin trabajo y sin dinero. El sufrimiento en Nueva York se resiente crudamente en la Montaña: ya no llegan las remesas y sólo las noticias por Facebook, que reportan los casos de jóvenes que están muriendo”.¹¹⁷

En cuanto al número de muertos se indica que por supuesto los indocumentados no acuden a los servicios de salud, por lo que no es posible saber la cifra real; pero además esta condición muestra la vulnerabilidad de este sector migrante, en la que están miles y quizá millones.

¹¹⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Personas mexicanas positivas y fallecidas por el virus Covid-19 en Estados Unidos”, México, SRE, 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/documentos/respecto-al-seguimiento-de-connacionales-con-covid-19-en-ee-uu?state=published> (consulta: 17 de abril de 2020).

¹¹⁷ Abel Barrera, “Indígenas en el corazón del Bronx”, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Montaña de Guerrero, México. Disponible en <http://www.tlachinollan.org/opinion-indigenas-en-el-corazon-del-bronx/> (consulta: 17 de abril de 2020).

Cuadro 1

Mexicanos fallecidos en Estados Unidos (al 17 de abril de 2020)	
Estado	fallecidos
Washington	2
Illinois	13
California	9
Nueva York	258
Wisconsin	5
Georgia	2
Michigan	2
Nueva Jersey	4
Colorado	9
Pensilvania	4
Indiana	1
Kentucky	1
Totales	311

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, "Personas mexicanas positivas y fallecidas por el virus Covid-19 en Estados Unidos", México, SRE, 2020.

El caso de algunos territorios indígenas en tierras mexicanas

Pero también existen realidades complejas en los propios territorios donde viven los pueblos indígenas. En muchos de estos espacios, por ejemplo, donde vive Casimiro, y donde me tocó vivir por algún tiempo, en comunidades mayas tojolabales, no hay agua entubada ni drenaje que llegue a las casas, es decir, la idea de que hay que lavarse las manos (20 o 30 veces al día), en estas comunidades es imposible porque no hay agua en las casas. Para tener disponible este líquido vital es indispensable caminar a un ojo de agua que emana de la tierra. Esto se observa en los datos que indican que 62% de las viviendas de los hablantes de lengua indígena no cuenta con agua entubada.¹¹⁸ En contraste, a nivel nacional, sólo 26% de las viviendas carecen de agua entubada (véase Cuadro 2).

¹¹⁸ Inegi, Encuesta Intercensal. Principales resultados (internet), México, 2015. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf (consulta: 12 de abril de 2020).

Cuadro 2

Agua entubada al interior de las viviendas de la población HLI	
Con agua	38
Sin agua	62

Fuente: Inegi, Encuesta Intercensal. Principales resultados (internet), México, 2015.

Aunado a esto, tampoco es fácil tener acceso a gel antibacterial, porque simplemente no hay farmacias, aunque algunas de las comunidades se han ido surtiendo de algunos medicamentos para ponerlos en las tiendas locales manejadas por los propios integrantes de la localidad. Junto a esto, un dato importante a señalar es que en estas comunidades no hay servicios de salud públicos (en algunas de ellas se han ido preparado promotores de salud de manera autónoma) y, en muchos casos, ningún tipo de servicio médico. Después de haber recorrido y vivido en algunas de ellas, lo que pude constatar es que en todas las comunidades había un libro llamado *Donde no hay doctor. Una guía para los campesinos que viven lejos de los centros médicos*,¹¹⁹ el cual “sustituía” al médico, las enfermeras, los especialistas, las medicinas, entre otros. Los datos básicos para Chiapas, que corresponden más a la realidad de las ciudades y no de las comunidades indígenas, así lo evidencian. Todos los indicadores se encuentran por debajo de la media nacional (véase Cuadro 3). El dato contundente es que hay 0.6 camas por cada 1,000 habitantes.¹²⁰

¹¹⁹ David Werner, *Donde no hay doctor. Una guía para los campesinos que viven lejos de los centros médicos*, Hesperian Health Guides, Estados Unidos, 1973, 513 p.

¹²⁰ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, Gobierno de México, 2018.

Cuadro 3

Indicadores básicos de salud (recursos y servicios) en Chiapas (2018)					
Recursos			Servicios		
Entidad	Número de médicos	Número de enfermeras	Número de camas	Número de consultas externas	Número de consultas de especialidad
Nacional	2.6	3.0	1.0	1,228	179
Chiapas	1.7	2.7	0.6	1,072	69
Disponibilidad y accesibilidad por cada 1,000 habitantes.					

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, Gobierno de México, México, 2018.

Esta realidad hoy se vivirá crudamente en la inmensa mayoría de las comunidades indígenas. Al respecto, el maya tseltal Pedro Hernández Luna, de la selva fronteriza de Chiapas, municipio de Las Margaritas, deja ver esta realidad. Sin embargo, en la actualidad frente al Covid-19 esto se vuelve sumamente grave, porque este escenario podría significar la muerte. En este sentido Pedro, en una entrevista que le realicé, señala que en toda la zona fronteriza, que incluye varios municipios de Chiapas, “la crisis del coronavirus ha dejado al descubierto la vulnerabilidad en que se encuentran nuestras comunidades”,¹²¹ porque los centros de salud con hospitalización se abandonaron, “no hay medicamentos, no hay equipo médico necesario, adecuado, no funcionan los laboratorios porque no hay reactivos para hacer análisis clínicos. Faltan médicos de base que puedan estar al pendiente y dar el servicio. Ya no hablamos de los Centros de Salud Comunitaria, que están en muchas comunidades en el total abandono”.¹²²

Como dice Pedro, esta realidad se vive en la inmensa mayoría de los pueblos indígenas, que no olvidemos que, en México, de acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, 25.7 millones de personas se autorreconocen como indígenas; sin embargo, sólo se registraron 7.4 millones de hablantes de lengua indígena.¹²³ Por su parte, el Consejo

¹²¹ Pedro Hernández, Entrevista al maya tseltal Pedro Álvarez (vía telefónica). Las Margaritas, Chiapas, 9 de abril de 2020.

¹²² *Idem.*

¹²³ Inegi, Encuesta Intercensal, *op. cit.*

Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) señala que 69.5% de la población vive una situación de pobreza, y 28% en pobreza extrema;¹²⁴ de esta población los afiliados a los servicios de salud del IMSS e ISSSTE representan 9.7 y 2.9%, respectivamente.¹²⁵ En este sentido el Coneval indica que 85% de la población indígena no tiene acceso a los servicios de salud (véase Cuadro 4).

Cuadro 4

Indicadores de carencia social	
Acceso a los servicios de salud	2018
Población indígena	15.40%

Fuente: Coneval, Pobreza en la población indígena (internet), México, 2018.

Frente a esto, el compañero maya tseltal indica que “si llegara a entrometerse alguna persona con síntomas o con el coronavirus en la región, sería desastroso, porque no hay ningún filtro, ninguna estrategia de atención enfocado en las comunidades indígenas”.¹²⁶ En un temor similar, la vocera del Gobierno Comunitario de Chilón, Chiapas, ubicado al norte del estado, expresa que “nadie nos ha volteado a ver, ni siquiera las autoridades han puesto su mirada en las comunidades, ni contamos con servicios ni con medicamentos a nuestro alcance... Ningún personal de salud se ha acercado a las comunidades para darnos protocolos de seguridad. Si nos pega el virus, moriremos en silencio”.¹²⁷ Una muerte ya conocida, y que es muy superior (véase Cuadro 5) a la que se vive en otros lugares de México. Por ejemplo, a nivel nacional la tasa de mortalidad por cada 100 mil niños menores de 5 años es de 7.9, en contraste, en Chiapas es de 39.9.¹²⁸ Ésta se agudiza con las enfermedades respiratorias (véase Gráfica 2).

¹²⁴ Coneval, Pobreza en la población, *op. cit.*

¹²⁵ Inegi, Encuesta Intercensal, *op. cit.*

¹²⁶ Hernández, Entrevista..., *op. cit.*

¹²⁷ Vocera del Gobierno Comunitario de Chilón, video sobre el Covid-19 en comunidades, Chilón, Chiapas, México, 2020.

¹²⁸ Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno...*, *op. cit.*

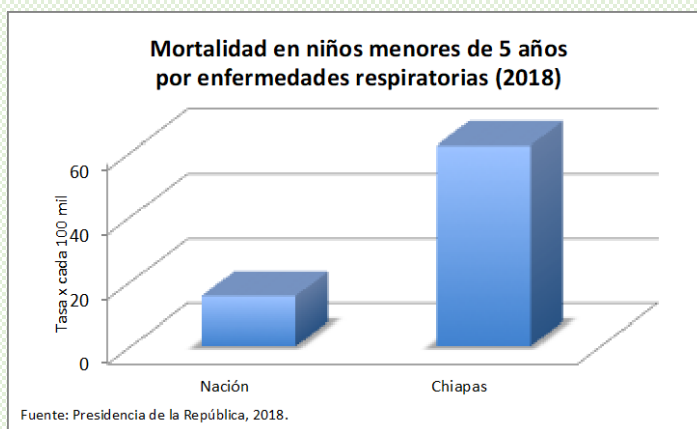
Cuadro 5

Indicadores básicos de salud (mortalidad) en Chiapas (2018)					
Entidad	Razón de mortalidad materna 3/	Tasa de mortalidad infantil 4/	Mortalidad en niños menores de 5 años (tasa) 5/		
			Por enfermedades respiratorias	Por enfermedades diarreicas	Por deficiencia nutricional
Nacional	34.0	11.4	15.5	7.9	3.4
Chiapas	58.1	13.3	62.30	39.30	5.60

3/ Razón de mortalidad materna por cada 100 mil nacidos vivos; 4/ Tasa por 1,000 nacidos vivos; 5/ Tasas por cada 100 mil niños del grupo de edad.

Fuente: Presidencia de la República, *Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, México, Gobierno de México, 2018.

Gráfica 2



Pero además de este escenario, existe un sentir de que los médicos están enfocados en las ciudades, por lo que Pedro Hernández indica que “la vida en las comunidades, la vida de los campesinos, la vida de los indígenas, queda en segundo término de aquellos que llegan en las ciudades”.¹²⁹ Esto podría reafirmarse al ver que la mayor cantidad de centros Covid para atender a los enfermos se encuentran en la Ciudad de México.

Aunado a esto, a estas comunidades se les presenta una situación muy complicada debido a que una gran cantidad de sus integrantes, por las condiciones de

¹²⁹ Hernández, Entrevista..., *op. cit.*

vida, han tenido que emigrar a Estados Unidos y a estados del norte de México a trabajar con el propósito de enviar recursos a sus comunidades para sobrevivir. Al respecto, indica Hernández, hay un serio peligro y riesgo, debido a que “no hay personal que los esté vigilando, que los mantenga en observación... lamentablemente lo están haciendo las personas de las comunidades, las policías comunitarias, los agentes auxiliares comunitarios; son las autoridades locales las que están tomando cartas en el asunto, sin una capacitación, sin una asesoría, sin los instrumentos ni el equipo necesario para poder atender esta problemática”.¹³⁰

Frente a todo esto, Pedro Hernández expresa algo contundentemente: “soñamos que en algún momento nuestros representantes, la gente de gobierno, puedan voltear a mirar a estas comunidades”, porque “no habría sistema de salud que pudiera frenar los contagios, porque no hay centros de salud y mucho menos con médicos”.¹³¹ Eso soñamos todos, que un día en este país no haya nadie que muera por pobreza.

A manera de conclusión

Estamos frente a un escenario todavía incierto, aunque podemos prever que la tormenta que se avecina puede ser muy fuerte para una inmensa mayoría de los mexicanos, pero en particular para los pueblos indígenas y campesinos, como los de Chiapas, por la historia y por la realidad que han vivido. Además de vivir en una situación de pobreza y pobreza extrema, estos pueblos carecen de clínicas, de hospitales, de enfermeras(os), de médicos, de camas para ser atendidos, de todo. Simplemente no hay prácticamente nada de servicios de salud pública en sus comunidades, y lo que hay lo han constituido y construido de manera autónoma y autogestiva (que esa es otra historia que no pretendí abordar aquí). Es ante este escenario donde no está garantizado el derecho a la salud, y otros más complejos como el que indica el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas al expresar que han “documentado el desplazamiento relacionado con la violencia generalizada y con hechos vinculados al conflicto armado no resuelto, lo cual nos arroja un dato aproximado de 9,950 personas víctimas de desplazamiento forzado en Chiapas del

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ *Idem.*

2006 a la fecha”.¹³² Estos desplazados, en su inmensa mayoría indígenas y campesinos, no sólo no tienen ningún servicios de salud, sino que no tienen casa. Aquí el “quédate en tu casa” simplemente no aplica, porque como dicen: ¿cuál casa? Pero lo mismo ocurre en Guerrero, miles de hombres y mujeres han tenido que salir de sus comunidades por el crimen organizado, así que también el caso que documentan en Chiapas habla por miles. Aunado a esto, no podemos dejar de ver a los miles y miles de migrantes que —como se ha visto en el testimonio— se están enfrentando a un escenario aún más complejo del que ya viven, porque con el Covid-19 han sido despedidos y no saben cuándo regresarán a trabajar, por lo que no pueden enviar recursos a sus comunidades, las cuales dependen de estos ingresos para solventar sus gastos básicos y poder sobrevivir. Es ante este escenario complejo que la tormenta será muy intensa, y sólo esperamos que no muchas vidas estén implicadas, no sólo por el Covid-19, sino por la recesión económica que se nos avecina.

¹³² Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, “Desplazamiento forzado en Chiapas: los impactos de la violencia y la impunidad”, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 2020. Disponible en: <https://frayba.org.mx/desplazamiento-forzado-en-chiapas-los-impactos-de-la-violencia-y-la-impunidad/> (consulta: 12 de abril de 2020).

La educación superior ante el Covid-19.

Un nuevo reto y viejos resabios

Abril Acosta Ochoa¹³³

La emergencia sanitaria mundial por la propagación del coronavirus (Covid-19) ha mostrado que además de las aún incalculables repercusiones económicas, sociales y políticas que habrán de enfrentarse en el corto plazo, los gobiernos deberán buscar estrategias para atemperar, en la medida de lo posible, la suspensión de actividades escolares presenciales en todos los niveles escolares, quizá más allá de lo que imaginábamos.

Con condiciones de origen muy diversas y recursos claramente diferenciados, se han debido establecer acciones que conduzcan a la reactivación de la vida escolar en todos sus niveles. Es posible afirmar que los sistemas educativos afrontan un fenómeno altamente complejo; sin embargo, se enfrentan a ellos de manera claramente diferenciada a partir de sus recursos y capacidades. La educación superior tiene frente a sí múltiples retos en este escenario. Con diversos énfasis, la solución propuesta ha sido la implementación, y en su caso el fortalecimiento, del uso de diversas tecnologías digitales para realizar, de forma remota, a distancia, o virtual,¹³⁴ el proceso educativo.

¹³³ Doctora en Sociología con especialidad en Sociedad y Educación. Coordinadora de la licenciatura en Administración de la UAM-Xochimilco, miembro del Sistema Nacional de Investigación nivel candidata.

¹³⁴ Las diferencias entre estos tipos y modalidades educativas son notorias. Tradicionalmente, la educación a distancia fue considerada una modalidad educativa que permitía obtener una capacitación o habilitación donde el proceso educativo no podía desarrollarse a través del vínculo en tiempo real entre el profesor o instructor, y el alumno. Los cursos por correspondencia pueden considerarse el antecedente más conocido. Con el tiempo, la educación a distancia ha evolucionado a un tipo educativo que permite flexibilizar las condiciones para la obtención de un diploma o habilitación escolar, especialmente en el nivel medio superior y superior. Puede incluir tanto aquellas modalidades en las que no hay una relación cara a cara entre el profesor y el alumno, como otras mediaciones semi-presenciales donde se vinculan esporádica o frecuentemente. Por otro lado, la educación virtual, también conocida como educación en línea (*on line*), es aquella que se realiza a través de diversos medios digitales y que tiene como característica adicional la separación espacial entre el profesor y el estudiante. Mientras que la educación virtual es siempre un tipo educativo a distancia, existen diversos énfasis en el uso de recursos digitales en la educación a distancia. En la educación presencial se incorporan con bastante frecuencia elementos y recursos digitales, que no suponen su definición como “educación virtual”. Una revisión histórica de interés se encuentra en Lorenzo García, “Historia de la educación a distancia”, *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, UNED, 1999.

Para esta reflexión propongo que es posible observar tres *tensiones* que evidencian el efecto acumulado de diversas problemáticas existentes en el sistema educativo en su conjunto, y que ante la emergencia sanitaria del Covid-19 imprimen una alta dispersión en las posiciones de los actores sociales que participan de la educación superior, sean estudiantes, profesores e investigadores, autoridades y grupos de interés. Estas tensiones no son resultado de la contingencia sanitaria, más bien evidencian la existencia de diversas condiciones desfavorables que trascienden el marco de acción de las políticas para la educación superior. La primera de ellas, la tensión entre la desigualdad existente y las aspiraciones de que (con independencia de las condiciones de origen de los alumnos) los estudiantes obtengan resultados satisfactorios, puede entenderse como el contexto del cual partir en una reflexión general acerca del efecto de la actual contingencia sanitaria en la educación superior.

Con este contexto mínimo, es posible plantear otras fuerzas en tensión que se despliegan ante la pandemia. Primeramente, la tensión entre el mantenimiento de la suspensión de actividades frente a la decisión, ya tomada, en el ámbito educativo en su conjunto para implementar programas emergentes de tipo virtual y a distancia que posibiliten el retorno. Finalmente, el retorno a las actividades bajo los programas de educación mediada por el uso de tecnologías digitales plantea una discusión profunda: la tensión entre las aspiraciones de lograr los objetivos de aprendizaje planteados, y la posibilidad de que eso no pueda ser posible dado el contexto en el que se han instrumentado las acciones de retorno a la vida escolar.

1ª tensión: desigualdad-equidad y logro educativo

Aquí planteo que los efectos de la desigualdad social, económica y educativa deben estar presentes en una reflexión acerca de las alternativas que propone la estrategia para el regreso a la vida académica en las instituciones de educación superior (IES) durante la contingencia, y las posturas que ha suscitado entre los diversos actores educativos. México es uno de los países con más alto nivel de desigualdad. Si se parte de indicadores estadísticos básicos como el coeficiente de Gini que mide la concentración de los ingresos, se observa que la desigualdad es 1.5 veces mayor que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económicos (OCDE), y del doble que los países con baja desigualdad y alto nivel de desarrollo.¹³⁵ Además de ser alta, en México la desigualdad es estructural e histórica, como han mostrado algunos estudios que han analizado la concentración del ingreso en un periodo de 50 años.¹³⁶

Estos datos se reflejan de forma muy clara en el ámbito educativo. En 2015 la tasa de matriculación para el ingreso a la primaria fue de 89%, dos puntos porcentuales por encima del promedio de la OCDE,¹³⁷ pese a lo cual las escuelas primarias no tienen capacidad para retener a cerca del 8% de los niños que ingresan. El rezago acumulado en la educación básica es considerablemente alto, pues 30% de quienes ingresan a la primaria no logran concluir la secundaria.¹³⁸ Considerando una trayectoria escolar ideal donde un alumno transitaría a lo largo del tiempo por los distintos niveles educativos hasta el superior, las escuelas mexicanas muestran un desempeño desfavorable. Conforme se avanza en el nivel educativo disminuye la capacidad del sistema para retener y absorber estudiantes, de manera que el sistema escolar se puede representar como una pirámide inversa donde a mayor nivel educativo, menor es el ingreso y egreso.

El rezago acumulado responde a diversos factores, siendo la pobreza y las dificultades económicas, con sus distintas expresiones, los que mejor lo explican, pese a que hay otros factores relevantes. La desigualdad es un factor decisivo para entender quiénes ingresan, se mantienen y concluyen los distintos niveles educativos. En la educación superior, si bien en las últimas décadas la cobertura se incrementó de manera importante y actualmente asciende a 39%,¹³⁹ México tiene una baja cobertura comparativamente con otros países con indicadores macroeconómicos similares: es inferior al promedio en Latinoamérica y es el último lugar entre los 35 miembros de la OCDE.¹⁴⁰

¹³⁵ OCDE, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, París, 2012.

¹³⁶ F. Cortés y D. Vargas, "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana*, anuario UNAM, vol. 2, núm. 2, 2012.

¹³⁷ OCDE, *Panorama de la educación 2017*, París.

¹³⁸ INEE, *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010*, México, 2010. Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo/5026> (consulta: 5 de septiembre de 2012).

¹³⁹ SEP, *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019*, México, 2019.

¹⁴⁰ OCDE, *Education at a Glance 2019*, París, 2019.

Uno de los medios para analizar el efecto de la desigualdad en la educación es el análisis de los resultados escolares. Primeramente, se requiere entender que el logro educativo es resultado de múltiples factores, no sólo de contar con las condiciones adecuadas para realizar los estudios y cumplir con los objetivos de aprendizaje. Es necesario, además, que existan profesores debidamente habilitados, una infraestructura escolar adecuada, planes y programas de estudio actualizados y pertinentes, entre muchos otros. Sin desconocer esta multiplicidad de factores a considerar en el análisis del logro escolar, el peso relativo de las condiciones socioeconómicas es un factor sumamente grande. Al llegar al nivel superior, quienes tienen las condiciones más desfavorables son los jóvenes más ausentes de las aulas de las universidades, institutos y escuelas de educación superior.¹⁴¹ La retención igualmente resiente el peso de las desigualdades de origen, pues la necesidad de trabajar, así como no contar con recursos suficientes para solventar sus estudios, son dos de las constantes como motivos para abandonar la universidad.¹⁴²

En la realidad cotidiana, la imposibilidad de completar una carrera universitaria debido a la falta de ingresos se debe a los múltiples requerimientos que constituyen la vida cotidiana de un estudiante. No se trata, a simples cuentas, de contar con recursos para solventar el pago de transporte y materiales escolares (libros, libretas), sino que es menester considerar factores como las necesidades de alimentación debido a las intensas jornadas que derivan de la exigencia académica y las frecuentemente largas distancias que deben recorrer los alumnos. Además, se deben contabilizar los recursos tecnológicos que son necesarios para cumplir a cabalidad con la realización de tareas y actividades conducentes al aprendizaje.

En el conjunto, estos últimos probablemente suponen el monto más considerable de los gastos netos que deben ser solventados por los alumnos y sus familias a lo largo de sus estudios. Sin embargo, a diferencia del resto de los requerimientos de un alumno de educación superior, los recursos tecnológicos pueden ser, con condiciones

¹⁴¹ L. Villa, A. Canales, M. Hamui y M. C. Roquiñí, *Expresiones de las desigualdades sociales en espacios universitarios asimétricos*, México, IIS-UNAM, 2017.

¹⁴² F. García, "Desigualdad de ingresos en la educación media y superior", CIEP, 2015. Disponible en: <https://ciep.mx/desigualdad-de-ingresos-en-la-educacion-media-y-superior/2015>,

de disponibilidad y acceso muy heterogéneo en las distintas instituciones, cubiertos a través de la infraestructura instalada en las escuelas, institutos y universidades.

Dependiendo de la disponibilidad de computadoras, conexión a la red de la información, *software* y otras máquinas y herramientas digitales, además del tiempo del que disponga para su uso, un joven estudiante de educación superior puede solventar parcialmente los requisitos que le conducirán al cumplimiento de sus tareas y trabajos.

Se requiere considerar en esta discusión la distinción entre la desigualdad que deriva de la posesión de estas herramientas digitales, la posibilidad de disponer de ellas sin poseerlas, y carecer de ellas. También, la desigualdad que proviene de las brechas en el conocimiento y habilitación digital en función de la disponibilidad y uso de las diversas herramientas tecnológicas. Al respecto, algunos trabajos han mostrado que las posibilidades en el uso y apropiación de estos recursos frecuentemente deriva de contar con ellos, es decir, y como parece obvio, del acceso.¹⁴³

Otros estudios han mostrado que si bien las condiciones socioeconómicas son un factor relevante, no son determinantes para analizar el éxito escolar en la educación superior.¹⁴⁴ Aun cuando existan condiciones desfavorables y siempre que éstas sean posibles de sobrellevarse para solventar las necesidades básicas, la capacidad de los jóvenes para utilizar a su favor los recursos institucionales e incluso otro tipo de capitales (como el social y cultural) permite ver de manera más compleja el logro y éxito escolar.

A partir de lo anterior, ¿qué explica entonces el logro escolar, y de qué manera incide en ello la desigualdad? Diversas fuentes que recurren a datos agregados coinciden en el efecto desfavorable de la desigualdad para el éxito escolar, el incremento de la cobertura, la tasa de eficiencia terminal y la disminución del rezago.¹⁴⁵ Esto no se contrapone con la necesidad de reconocer que existen diferencias importantes en las *diversas desigualdades* que están presentes en la compleja realidad

¹⁴³ M. A. Casillas, A. Ramírez, y V. Ortiz, "El capital tecnológico, una nueva especie del capital cultural: una propuesta para su medición", en A. Ramírez Martinell y M. A. Casillas, *Háblame de TIC volumen I: Tecnología digital en la educación superior*, Argentina, Brujas-Social TIC, 2014.

¹⁴⁴ A. de Garay, *En el camino de la universidad*, México, Eón-UAM-Azcapotzalco, 2005.

¹⁴⁵ Consultar INEE, *Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes*, núm. 5, México, 2004 y *Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de política educativa en el nivel básico*, México, 2007; CEPAL, *Educación y desigualdad en América Latina*. División de Desarrollo Social, Noruega, 2014; y OCDE, *Education at a Glance*, París, 2019.

educativa en distintos niveles escolares y al interior de ellos, en contextos específicos. Si bien esta correlación adquiere distintos matices dependiendo el nivel escolar, entre otras variables, es posible reconocer que existe una tensión permanente entre tener bajas condiciones socioeconómicas y las posibilidades de que se obtengan resultados escolares favorables.

También es posible reconocer que, en el caso de la educación superior, los estudiantes desarrollan diversas estrategias que les pueden permitir, si bien con alcances diferenciados, remontar parcialmente sus limitaciones económicas de origen.¹⁴⁶ En este caso, y a diferencia de lo que se observa en otros niveles escolares, la edad de los jóvenes favorece una mayor capacidad de autogestión como agentes activos para capitalizar sus recursos en favor de su desempeño escolar.

2ª tensión: inmovilidad / reactivación de la vida escolar mediada por tecnologías digitales

Desde el comienzo de la pandemia, las agencias internacionales del ámbito educativo han promovido que los gobiernos pongan en marcha medidas que favorezcan que los estudiantes aprendan a pesar de la suspensión temporal de las actividades escolares. Para el caso de la educación superior, el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), siguiendo las directrices de la UNESCO, propuso preparar un plan de contingencia para implementar mecanismos de formación y apoyo en línea para docentes y estudiantes.

Con diversas capacidades de respuesta, alrededor del mundo se han implementado programas emergentes ante lo que parece ser un periodo de contingencia con duración no previsible. En México, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha impulsado la estrategia educativa digital que consiste en tres acciones principales para la educación a distancia en línea a partir del 20 de abril:

¹⁴⁶ J. C. Ortega, R. López y E. Alarcón, *Trayectorias escolares en educación superior. Propuesta metodológica y experiencias en México*, México, Universidad Veracruzana, 2015.

- a) capacitación masiva a maestros y padres de familia a través de *Google para Educación* en el uso de la plataforma GSuite, además de soporte permanente a los docentes en el uso de la plataforma a través de cursos y talleres de apoyo;
- b) clases en televisión abierta a través del serial “Aprende en casa”;
- c) implementación y seguimiento de los alumnos a través de la plataforma y, de ser posible, por otros medios digitales.

En el nivel superior las diversas instituciones han puesto en marcha acciones conducentes a la utilización de recursos digitales. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), que congrega a 196 instituciones públicas y privadas, presentó documentos con recomendaciones para el desarrollo de actividades académicas en modalidad no presencial y habilitó un espacio en su página electrónica para la consulta de diversos recursos digitales de apoyo.¹⁴⁷

Con estas medidas, las IES han puesto a disposición de los profesores y estudiantes diversos apoyos institucionales como repositorios, licencias para el uso de *software*, permisos para salas de videoconferencia, plataformas educativas, que permitan asegurar la continuidad académica en la modalidad virtual. Los esfuerzos de las universidades han sido en algunos casos iniciativas bien asentadas en una estrategia institucional de más largo aliento y, en otros casos, una de tipo reactivo ante la necesidad de retomar las actividades académicas. Como es evidente, las que tienen una mejor infraestructura instalada y medios para hacer operar los diversos apoyos que favorezcan la práctica docente de forma digital, han tenido una más rápida y mejor respuesta que aquellas que no tienen programas educativos virtuales instrumentados, o que disponen de una incipiente o nula experiencia en la gestión de medios y recursos digitales.

¹⁴⁷ Adicionalmente, las instituciones integrantes de la asociación signaron un acuerdo llamado “Sugerencias para mantener los servicios educativos curriculares durante la etapa de emergencia sanitaria provocada por el Covid-19”,¹⁴⁷ en el que reconocen que, ante la necesidad, permitirán que sus instalaciones hospitalarias sean utilizadas para la atención de enfermos.

Si bien la existencia de programas virtuales en la oferta educativa de una institución pareciera favorecer los resultados y las respuestas de las comunidades estudiantil y académica ante las estrategias implementadas, no es posible evaluar en el momento actual si es así; o si, en contraparte, existe una respuesta y resultados menos favorables cuando no existan experiencias previas en la gestión y uso continuo de diversas herramientas digitales en el proceso educativo. Por ahora, los datos de los que disponemos nos permiten identificar posiciones diversas de parte de los actores educativos frente a la reactivación de la vida académica por medios virtuales, que van desde la aceptación proactiva y la resignación pasiva, hasta la negación pasiva o activa a través de diversos procesos comunicativos.

Para las diversas IES, parece inevitable que el uso de medios digitales represente una limitación a la cobertura de sus actividades académicas: no todos los estudiantes, ni aun los profesores, cuentan con los medios y las habilidades para mantener actividad académica durante la contingencia. Condiciones desiguales suponen necesariamente resultados desiguales. Sin embargo, debemos detenernos en el reconocimiento de las condiciones y las habilidades de las comunidades estudiantil y académica para comprender un poco más a fondo los alcances y limitaciones de la educación por medios no presenciales durante el periodo de contingencia. Como se ha encontrado en algunas investigaciones,¹⁴⁸ en el caso de los estudiantes existe una proporción heterogénea de jóvenes que carecen de diversas herramientas tecnológicas (computadora, tableta, entre otros) que serán el interfaz para establecer comunicación con sus profesores para el desarrollo de las sesiones y actividades sincrónicas y asincrónicas. Entre la planta docente, la disponibilidad de herramientas tecnológicas podría variar de forma considerable entre las categorías contractuales. Como se ha mostrado en otros estudios,¹⁴⁹ los profesores con contratos temporales viven condiciones laborales desfavorables que pueden definirse como precarias, lo que representaría, en alguna medida, la posibilidad de que carecieran de medios y herramientas tecnológicas. En cambio, entre los profesores con contratos definitivos,

¹⁴⁸ A. Ramírez, M. A. Casillas, A. Morales y P. A. Olguín, "Matriz para la caracterización de la brecha digital", *Virtualis*, año 5, núm. 9, enero-mayo, 2014.

¹⁴⁹ A. Buendía, A. Acosta y M. Gil, "En busca de un rostro (in)visibles pero siempre presentes", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 24, núm. 80, enero-marzo de 2019, pp. 15-41.

sería esperable que existan herramientas y recursos diversos de apoyo a su práctica docente.

En cuanto al conocimiento en el uso de tecnologías digitales, los alumnos son más capaces de aprender su uso al estar más familiarizados con la tecnología. Se les ha llamado *nativos tecnológicos*, en oposición a los *inmigrantes digitales*,¹⁵⁰ es decir, aquellos que hasta la edad adulta se habrían relacionado con la tecnología y, por lo tanto, tendrían más dificultad para interactuar con ella. En este contexto, investigaciones en el campo¹⁵¹ permiten ver que hay diferencias entre la habilitación de profesores y estudiantes en el uso de nuevas tecnologías, siendo la edad, y no el nivel escolar, lo que marca una diferencia importante.

Es en esta conjunción de condiciones y habilidades tecnológicas y digitales donde se pueden encontrar los puntos neurálgicos de la discusión acerca de la estrategia de la educación superior durante la contingencia sanitaria. La tensión aquí expresada confronta, por un lado, la necesidad de retornar a las actividades escolares, frente a las voces críticas que buscan evitarlo expresando la disparidad de condiciones y de habilitaciones tecnológicas. Por un lado, la necesidad de mantener la actividad académica, la posible, que permita lograr los objetivos educativos. Por el otro, la crítica a las limitaciones que esta propuesta plantea ante las desigualdades educativas y socioeconómicas de los estudiantes, así como la falta de habilitación digital de la planta docente.

En cuanto a la primera de estas cuestiones, en líneas arriba fue posible establecer que una proporción de los estudiantes universitarios presenta condiciones socioeconómicas desfavorables. En la “normalidad” de la vida cotidiana en las universidades e instituciones de educación superior, este es uno de los factores que conducen a un bajo desempeño de las IES, si bien existen otros aspectos que igualmente inciden de forma desfavorable en el desempeño.¹⁵² Así, es posible afirmar que la existencia de condiciones no ideales entre la comunidad estudiantil es permanente y sistemática en todo el sistema de educación superior, y lo es porque esas

¹⁵⁰ M. Prensky, *Nativos e inmigrantes digitales*, Cuadernos SEK 2.0, Madrid, 2010.

¹⁵¹ Ver Casillas, Ramírez y Ortiz, “El capital tecnológico...”, *op. cit.* y R. López, D. Hernández y J. Bustamante (coords.), *Las tecnologías digitales en los contextos educativos: la voz de los estudiantes*, vol. 4, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2017.

¹⁵² De Garay, *En el camino...*, *op. cit.*

condiciones están presentes en el contexto social más amplio en una sociedad altamente desigual.

La desigualdad, por tanto, trasciende el escenario actual, si bien cobra sentido su discusión en estos momentos, pues en términos generales las IES no se habían preparado debidamente para intensificar el uso de las tecnologías digitales para el desarrollo de los cursos presenciales. Además, el hecho de que con frecuencia sean las propias IES el espacio en el que los alumnos utilizan los recursos digitales cuando carecen de ellos en casa, le imprime a este escenario una mayor complejidad. No se puede obviar, en suma, que la desigualdad social es un factor problemático de índole superior, y afecta el desempeño y el logro escolar en todos los escenarios posibles, sean presenciales o virtuales.

El costo de mantener inactividad académica por un tiempo prolongado habría sido muy alto en diversos órdenes al disminuirse el tiempo efectivo de la enseñanza y, por consiguiente, el aprendizaje real. Algunos cálculos plantean que el tiempo de inactividad derivado de la contingencia podría reducir hasta más de 10% el ideal esperado de aprendizaje, lo que afectaría los grados sucesivos y, eventualmente, la empleabilidad.¹⁵³ Por otro lado, pero de forma concomitante, el modelo de educación no presencial supone una alta probabilidad de que aumenten el rezago y la deserción.

Tampoco podemos dejar de mirar la necesidad, notoria e igualmente legítima de parte de las IES, de justificar su utilidad social a través del retorno a la vida académica aun cuando ésta sea sui géneris. Esta defensa de su propia existencia es un medio de protección frente a la reducción del financiamiento para la educación superior, la ciencia y la tecnología, además de otros embates ideológicos, que han trasladado en el imaginario social una percepción no necesariamente justa acerca del valor y las aportaciones que realizan la educación superior y las universidades en todos los órdenes de la vida social.

En el mismo sentido, pero del lado contrario, tampoco puede dejar de atenderse el reproche igualmente legítimo de parte de un sector de los estudiantes con las condiciones menos favorables, acerca de por qué se demanda de ellos asumir una

¹⁵³ I. Sanz, J. Sainz y A. Capilla, "Efectos de la crisis del coronavirus en la educación", OEI, 2020.

modalidad educativa para la que no están suficientemente provistos. Si bien se trata de una población poco numerosa en la mayoría de las IES, las voces que han replicado su inconformidad ante la propuesta de reactivar la vida escolar por medios no presenciales magnifican la proporción de alumnos que podrían presentar dificultades de disponibilidad tecnológica. No parece fácil encontrar un escenario ideal en el que se pueda resolver con suficiencia la tensión entre el deseo necesario y auténtico de retornar a la actividad escolar, y los efectos desfavorables que esto supone para algunos sectores en lo específico.

Conclusiones y 3ª tensión para una discusión de alternativas

La tensión entre las aspiraciones de lograr los objetivos de aprendizaje planteados y la posibilidad de que eso no pueda ser posible dado el contexto en el que se han establecido las acciones de retorno a la vida escolar, también es necesaria en una reflexión acerca del alcance de la estrategia de educación a distancia de tipo virtual que ha diseñado el sistema educativo y que se ha implementado ya en la educación superior.

He partido de plantear los múltiples efectos desfavorables de una sociedad altamente desigual como la mexicana. Esta realidad de fondo, que también afecta a un sector de la planta docente, recrudece los problemas y deficiencias que en mayor o menor medida han estado presentes en la realidad escolar, y que trascienden el escenario de la contingencia. Si ha de ponerse en marcha esta estrategia, como está sucediendo, ¿qué posibilidades existen de que la fórmula empleada, que parece ser la única posible ante las medidas de distancia social, permita obtener resultados favorables? Es demasiado pronto para explorar una posible respuesta a esta cuestión, sin embargo, pueden ensayarse algunas líneas de reflexión que problematicen críticamente las esferas de atención y las posibles alternativas laterales.

En principio, podrían evaluarse con detenimiento las fortalezas y las limitaciones existentes en la educación superior, que nos obligarían a detenernos en el reconocimiento de una alta heterogeneidad de condiciones institucionales y en cada modalidad y tipo de oferta educativa. Más que hablar de resultados generales, se requeriría afinar la mirada y entender que entre las diversas IES también existen

condiciones diferentes y desiguales. Las universidades de mayores proporciones y más alto prestigio, sean públicas o privadas, tendrían una mejor capacidad de adaptación a las estrategias implementadas. Y entre estas instituciones reconocidas, habría diferencias derivadas de su experiencia previa en las modalidades en línea y virtuales, que les permitiría tener una mejor capacidad de respuesta y una infraestructura instalada para implementar de forma ágil medios y procesos de aplicación, así como la capacidad para trasladar los nuevos objetivos, recursos y estrategias, en nuevos escenarios y alternativas aceptadas por sus comunidades.

Como se puede ver, las posibilidades de que la estrategia sea exitosa dependen de factores materiales, capacidades de planeación y habilidades de comunicación diversas. Evitar la inmovilidad y el retraso en el cumplimiento de los calendarios y las metas institucionales e individuales, por un lado, y atemperar el efecto de las condiciones desfavorables de origen que disminuyen las posibilidades de lograr los objetivos propuestos, supone una fórmula en alguna medida contradictoria.

Como forma de disminuir el efecto desfavorable de las limitaciones de disponibilidad tecnológica de los alumnos y/o profesores, algunas universidades como la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) han establecido diversos programas focalizados que incluyen apoyos en especie (equipos de cómputo y tabletas; ampliación de la capacidad de internet desde casa) y becas económicas. Estos apoyos suponen un gran esfuerzo para paliar las necesidades de quienes más lo necesitan, si bien seguirán siendo limitadas para remontar la desigualdad.

Al analizar la desigualdad y su efecto en el desempeño de la educación superior, no podemos desconocer que el efecto acumulado de estas condiciones desfavorables plantea enormes retos para las IES; habla de condiciones de origen que trascienden el ámbito educativo. El reconocimiento, pero, sobre todo, la atención a estas problemáticas, supone un programa social de largo aliento, el diseño de múltiples estrategias y la inversión de diversos recursos económicos y humanos. La contingencia ha permitido visualizar asuntos de gran profundidad que han estado presentes en la realidad cotidiana de las universidades. Atenderlos, y no sólo mirarlos, es lo que se necesita.

Referencias

- ANUIES, “Sugerencias para mantener los servicios educativos curriculares durante la etapa de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19”, 2020. Disponible en: <http://www.anui.es.mx/media/docs/avisos/pdf/200417111353Sugerencias+para+mantener+los+servicios+educativos.pdf>
- Buendía, A., A. Acosta y M. Gil, “En busca de un rostro (in)visibles pero siempre presentes”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 24, núm. 80, enero-marzo, 2019, pp. 15-41.
- Casillas, M.A., A. Ramírez y V. Ortiz, “El capital tecnológico, una nueva especie del capital cultural: una propuesta para su medición”, en A. Ramírez y M. A. Casillas, *Háblame de TIC Volumen I: Tecnología Digital en la Educación Superior*, Argentina, Brujas-Social TIC, 2014.
- CEPAL, *Educación y desigualdad en América Latina*, División de Desarrollo Social, Noruega, 2014.
- Cortés, F., y D. Vargas, “La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados”, *Revista de Economía Mexicana*, anuario UNAM, vol. 2, núm. 2, 2017.
- De Garay, A., *En el camino de la universidad*, México, Eón/UAM-Azacapozalco, 2005.
- García, F., “Desigualdad de ingresos en la educación media y superior”, México, CIEP, 2015. Disponible en: <https://ciep.mx/desigualdad-de-ingresos-en-la-educacion-media-y-superior/>
- García, L., “Historia de la educación a distancia”, *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, Madrid, UNED, 1999.
- INEE, “Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes”, núm. 5, México, 2004.
- INEE, *Aprendizaje y desigualdad social en México. Implicaciones de política educativa en el nivel básico*, México, 2007.
- INEE, *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2010*, México, 2010. Disponible en:

- <http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones/informes-institucionales/panorama-educativo/5026> (consulta: 5 de septiembre de 2012).
- López, R., D. Hernández y J. Bustamante (coords.), *Las tecnologías digitales en los contextos educativos: la voz de los estudiantes*, vol. 4, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2017.
- OCDE, *Economic Policy Reforms: Going for Growth*, París, 2012.
- OCDE, *Panorama de la educación 2017. Indicadores de la OCDE*, París, OCDE/Santillana, 2017.
- OCDE, *Education at a Glance 2019*, París, 2019.
- Ortega, J. C., R. López y E. Alarcón, *Trayectorias escolares en educación superior. Propuesta metodológica y experiencias en México*, México, Universidad Veracruzana, 2015.
- Prensky, M. *Nativos e inmigrantes digitales*, Cuadernos SEK 2.0., Madrid, 2010.
- Ramírez, A., M. A., Casillas, A. Morales y P. A. Olguín, “Matriz para la caracterización de la brecha digital”, *Virtualis*, año 5, núm. 9, enero-mayo, 2014.
- Sanz, I., J. Sainz y A. Capilla, “Efectos de la crisis del coronavirus en la educación”, OEI, 2020.
- SEP, *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional 2018-2019*, México, 2019.
- Villa, L., A. Canales, M. Hamui y M. C. Roquiñí, *Expresiones de las desigualdades sociales en espacios universitarios asimétricos*, México, IIS-UNAM, 2017.

Alternativas para impulsar el crecimiento económico ante la crisis del “Gran confinamiento”: una aproximación usando el método TOPSIS

Saúl Alfonso Esparza Rodríguez,¹⁵⁴ Jaime Apolinar Martínez-Arroyo,¹⁵⁵
Gabino García Tapia,¹⁵⁶ Enrique Esquivel Fernández¹⁵⁷

Introducción

El presente documento es una propuesta de análisis de alternativas que permite conocer los distintos efectos que tendría en la sociedad mexicana el aplicar medidas de solución ante la inminente crisis económica y social causada por el denominado “gran confinamiento” originado por la crisis sanitaria del virus SARS-Cov-2.

En primera instancia, es necesario mencionar que una pandemia en sí puede definirse como una situación en la cual una enfermedad como el Covid-19 aparece en forma repentina, mediante un grado de incidencia elevada y extendida en forma masiva en la población de múltiples países, siendo un factor de riesgo sanitario que traspasa fronteras nacionales, continentes y hemisferios.¹⁵⁸

Uno de los efectos que ha provocado un mayor grado de vulnerabilidad a esta nueva cepa de coronavirus es la globalización, debido al alto nivel de conectividad en las que se encuentran personas y países en términos económicos y sociales. Un ejemplo en ese sentido es el antecedente del brote del SARS en 2003, con alrededor de 8,000 personas infectadas y 774 fallecidas, con un costo aproximado de USD 50,000 millones a nivel global. Asimismo, el brote de MERS en 2015 en Corea del Sur infectó a

¹⁵⁴ Estudiante de doctorado en Administración en la Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Maestro en Administración de Instituciones de Educación Superior por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

¹⁵⁵ Profesor-investigador adscrito a la Facultad de Contaduría y Ciencias Administrativas de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

¹⁵⁶ Profesor-investigador adscrito a la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁵⁷ Doctor en Administración Pública por el INAP, profesor en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, asesor general del CESOP en la Cámara de Diputados.

¹⁵⁸ J. Martínez-Moreno y L. Gorgojo, “El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales”, 2020.

200 personas con 38 fallecidos, elevándose a un costo estimado de USD 8,500 millones. En términos económicos, una estimación realizada por el Foro Económico Mundial de posibles pandemias futuras calcula un costo económico anualizado en USD 60,000 millones.¹⁵⁹

Por otro lado, un conjunto de autores han analizado los efectos negativos de ajustes económicos en rubros relacionados con el gasto en salud y educación, también denominados “costos sociales” (desempleo, informalidad en el empleo o subempleo, caída del salario real y descuido de los sistemas de seguridad social), provocando aumentos en niveles de desigualdad¹⁶⁰ y pobreza¹⁶¹ y que se convirtieron, como las crisis y las recesiones, en una constante a lo largo de las décadas de 1980, 1990 y 2000.¹⁶²

De esta forma, se vislumbra una próxima crisis económica con impactos inmediatos relacionados con la pérdida de empleos, que son resultado de lo que se denomina *shock de coronavirus*, un factor que amenaza en gran medida la estructura de la economía global, las sociedades y los derechos humanos, como son actualmente conocidos; aunque la escala de la crisis aún no puede estimarse con mucha precisión, parece haber consenso en cuanto a esperar escenarios más drásticos que la crisis financiera de 2008.¹⁶³

Lo anterior se debe principalmente a que se considera una disrupción económica enorme tanto en términos de oferta (por el colapso que la falta de consumo trae en cadenas de producción y distribución), así como por el impacto de la incertidumbre y de

¹⁵⁹ Foro Económico Mundial, *Informe de riesgos mundiales 2019*, 2019. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.

¹⁶⁰ F. Alba, “El mercado de trabajo: cambios en el modelo de absorción de la fuerza laboral”, en C. Bazdrech, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México auge, crisis y ajuste* (pp. 179-200), México, Fondo de Cultura Económica, 1993; N. Lustig, “El efecto social del ajuste”, en C. Bazdrech, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste* (pp. 201-238), México, Fondo de Cultura Económica, 1993; H. Pánuco y M. Székely, “La distribución del ingreso y la pobreza en México”, en V. Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso* (pp. 225–266), México, Fondo de Cultura Económica, 1999; M. Camberos, “El crecimiento y la desigualdad en el largo plazo en México”, *Análisis Económico* XII, 1994, pp. 113-141.

¹⁶¹ J. Boltvinik, *La estratificación social de la pobreza en México*, México, Inegi/ Colmex/ IIS-UNAM, 1994; Lustig, “El efecto social...”, *op. cit.* y S. Levy, “La pobreza extrema en México: una propuesta de política”, *Estudios Económicos*, vol. VI, núm. 1, México, El Colegio de México, 1991.

¹⁶² Citados por M. Camberos y J. Bracamontes, “Las crisis económicas y sus efectos en el mercado de trabajo, en la desigualdad y en la pobreza de México”, *Contaduría y Administración*, núm. 60, 2015, pp. 219-249. doi: 10.1016/j.cya.2015.05.003..

¹⁶³ J. P. Bohoslavsky, “Covid-19: llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos”, *Contenido*, 2020.

las propias medidas de contención aplicadas por diversos gobiernos a nivel mundial, donde el impacto en los mercados no tiene precedentes en la historia reciente,¹⁶⁴ debido a que ha afectado tanto a nivel financiero como ha derrumbado la cotización de precios del petróleo en sus principales indicadores, tanto WTI como BRENT.

El escenario económico mundial actual muestra que en la época moderna no hay precedentes equiparables a lo que actualmente vive la sociedad a nivel global, por lo que se considera una alta probabilidad de que se tendrán consecuencias económicas con intensidad inaudita. Esta suposición se basa en que los indicadores de contención presentes en los distintos países muestran una desaceleración del ritmo productivo y económico que ha provocado que el producto interno bruto (PIB) de naciones con poder económico como China hayan retrocedido alrededor de 10% en el primer trimestre del año, y debido a que estas medidas de confinamiento se han replicado en otras naciones, es adecuado pensar que estos datos serán indicadores relevantes para el resto de las economías.¹⁶⁵

El efecto de la pandemia en el desempleo a nivel mundial

Una de las principales consecuencias del esparcimiento de la enfermedad denominada Covid-19 es el nivel de desempleo como resultado del confinamiento a nivel mundial. Este ajuste del empleo suele seguir de contracciones económicas (como ejemplo se cuenta con el antecedente en el incremento en la tasa de desempleo tras la crisis financiera de 2009). En lo que se refiere a la presente crisis, las estimaciones mundiales, regionales y sectoriales orientadas a reflejar el efecto de la crisis muestran una estimación aproximada de 1,250 millones de trabajadores; esto es, 38% de la población activa mundial será afectada, principalmente en el comercio al por menor, los servicios de alojamiento, de comida y las industrias manufactureras.¹⁶⁶

Asimismo, varias estimaciones preliminares de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sugieren que se presentará un aumento del desempleo

¹⁶⁴ T. Roldán *et al.*, "Política económica contra el coronavirus: impacto y respuestas para España", 2020, pp. 1-16. Disponible en: <https://twitter.com/SMerler/status/1237492257458204673>.

¹⁶⁵ CaixaBank Research, "Crisis Covid-19: un shock sin precedentes", 2020.

¹⁶⁶ Organización Internacional del Trabajo, "El Covid-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis. Mensajes fundamentales", *Observatorio de la OIT, segunda edición*, 2020b.

mundial que oscila entre 5.3 millones (caso "más favorable") y 24.7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7.4 millones en los países de ingresos elevados). En comparación con la crisis financiera mundial de 2009, el nivel de desempleo se incrementó en 22 millones de personas.¹⁶⁷

El freno al consumo por el cierre económico temporal causará efectos considerables en las finanzas personales, debido al efecto que la pérdida de empleos en el sector formal y la falta de ingresos para el sector informal tendrá en términos de acumulación de deudas. En términos de consumo privado, los servicios con mayores afectaciones son el transporte aéreo, la preparación de alimentos y bebidas, hospedaje, además de servicios de ocio y entretenimiento, afectando con ello de forma notable la creación de empleos. Por tal motivo, los expertos sugieren un mayor crecimiento del gasto público ante la necesidad de una política fiscal contracíclica.¹⁶⁸

Problema de investigación

A partir de la información consultada se pueden considerar distintas variables relacionadas que representarán la realidad económica actual a partir del escalamiento de un problema de tipo económico.

En primera instancia, la crisis sanitaria del llamado "Gran confinamiento" ha provocado que las medidas aplicadas en distintos países con el objeto de minimizar los riesgos de contagio tengan como efecto la disminución de la actividad económica y productiva a nivel global.

Ello ha contribuido a que las empresas tomen medidas como terminar la relación laboral con los trabajadores para reducir los costos de la nómina, que de acuerdo con los registros presentados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ascienden a un total aproximado de 131 mil mexicanos,¹⁶⁹ afectando el nivel de consumo de estas

¹⁶⁷ Organización Internacional del Trabajo, "El Covid-19 y el mundo del trabajo", 2020a. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--es/index.htm>.

¹⁶⁸ Disponible en: <https://www.bbva.com/es/mx/urgen-medidas-economicas-y-de-salud-para-contrarrestar-el-impacto-del-covid-19-en-mexico/>

¹⁶⁹ Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/covid-19-deja-sin-empleo-formal-casi-131-mil-mexicanos-en-marzo-imss>

personas debido a su falta de ingresos, lo que a su vez repercutirá en los ingresos de las empresas y generará un ciclo económico en donde se genere una mayor cantidad de personas desocupadas.

La acción más importante que se ha implementado para enfrentar la crisis sanitaria es controlar el nivel de expansión del nuevo coronavirus mediante el autoaislamiento, la cuarentena y el distanciamiento social, con lo que se espera aplanar la curva de contagio. Su principal efecto económico se encuentra implicado en la desaceleración de la producción o incluso su interrupción total, lo que significa una disminución de las horas de trabajo y los salarios, dando lugar a una reducción de la demanda agregada de bienes y servicios, lo que llevará a que la formación bruta de capital fijo se vea afectada negativamente. En resumen, el efecto multiplicador del consumo será significativamente negativo y se verá agravado por la falta de inversiones privadas.¹⁷⁰

Lo anterior puede resumirse en la identificación del efecto dominó que se conlleva en un círculo económico vicioso, en donde la falta de consumo genera mayor desempleo y éste genera efectos de quiebra empresarial, lo que a su vez impacta en el nivel de empleo de una economía; por tanto, es necesario considerar la relevancia de fomentar un consumo mínimo garantizado que permita contribuir a mantener el sistema económico mexicano funcionando a pesar de los efectos de la crisis originada por Covid-19.

Manteniendo el nivel de consumo de la población: seguros de desempleo

A continuación se analizan distintos diseños en términos de esquemas de apoyo económico para personas que hayan perdido su fuente de ingresos, razón por lo cual se incluye el análisis de la información relacionada con políticas públicas de asistencia al desempleo que incluyen casos de Australia, Europa, Japón, Canadá, Estados Unidos, América Latina y México (Ciudad de México).

Australia

¹⁷⁰ CEPAL, América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19, 2020.

De acuerdo con las estadísticas oficiales, 73% de la población en edad laboral (entre 15 y 64 años) tiene un empleo remunerado, lo que representa una cifra mayor al promedio de empleo de la OCDE, que es 68%. El porcentaje de la fuerza laboral que ha estado desempleada durante un año o más en la actualidad es de 1.3% (menor al promedio de la OCDE, que es 1.8%), mientras que, en términos de percepción económica salarial, los australianos ganan una media de 49,126 USD al año (mayor que el promedio de la OCDE, que son 43,241 USD).

Otro factor esencial de la calidad en el empleo es la seguridad en éste, en términos de la pérdida esperada de ingresos cuando alguien queda desempleado. Esto incluye el grado de probabilidad de perder el empleo, la duración del probable periodo de desempleo y cuánta ayuda financiera puede esperarse del gobierno. Debido a que se considera que el desempleo a largo plazo puede tener un efecto negativo en los sentimientos de bienestar, autoestima, así como pérdida de capacidades productivas por desactualización, las posibilidades de conseguir empleo se reducen aún más. Los trabajadores afrontan un riesgo estimado de 5.4% de pérdida de ingresos en caso de quedar desempleados, cifra menor que el promedio de la OCDE de 7 por ciento.¹⁷¹

Recientemente el gobierno anunció medidas para enfrentar el efecto económico de la pandemia mediante el pago de bonos por casi US\$78 mil millones para ayudar a mantener a la ciudadanía con empleos. Además, ofrece un pago de US\$330 por quincena para sus ciudadanos con subsidio para solicitantes de empleo, pago de hijos (de padres casados y solteros), subsidio familiar agrícola, y otros beneficiarios de planes especiales, adicional a una percepción de US\$330 que ya recibían. En lo referente a las empresas australianas, el apoyo asciende a un monto máximo de US\$ 60 mil para cada pequeña y mediana empresa elegible, y a retener a los empleados. Asimismo, las empresas podrán optar por un subsidio salarial para continuar pagando a sus empleados, dado que bajo el programa JobKeeper pueden reclamar un pago quincenal de US\$900 por empleado elegible, por un máximo de seis meses.¹⁷²

¹⁷¹ Disponible en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/australia-es/>

¹⁷² Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/el-flotador-economico-y-laboral-de-10-paises-en-tiempos-de-epidemia/6RL774WYFNBYHJY4HFWFUPTO7M/>

Europa

En estos tiempos de grave crisis es primordial salvar vidas y apoyar los medios de subsistencia. La Comisión refuerza su respuesta al proponer la creación de un instrumento de solidaridad de 100,000 millones de euros, denominado SURE, para ayudar a los trabajadores a mantener sus ingresos y a las empresas a mantenerse a flote. Asimismo, propone reorientar todos los fondos estructurales disponibles hacia la respuesta al coronavirus. Los agricultores y los pescadores también recibirán ayudas, al igual que los más desfavorecidos. Todas estas medidas se basan en el presupuesto actual de la UE y aprovecharán al máximo cada euro disponible; muestran la necesidad de un presupuesto de la UE sólido y flexible a largo plazo. La Comisión velará para garantizar que la UE pueda contar con un presupuesto fuerte con objeto de reactivarse y de avanzar en el camino hacia la recuperación. El brote de coronavirus está poniendo a prueba a Europa de una forma impensable hace pocas semanas. La profundidad y amplitud de esta crisis requieren una respuesta sin precedentes, en términos de escala, rapidez y solidaridad. En las últimas semanas, la Comisión ha actuado para facilitar a los Estados miembros toda la flexibilidad que necesitan para apoyar financieramente a sus sistemas de asistencia sanitaria, sus empresas y sus trabajadores. Ha actuado para coordinar, acelerar y reforzar los esfuerzos de adquisición de equipos médicos y ha dirigido la financiación de la investigación para la obtención de una vacuna. Ha trabajado sin cesar con el propósito de garantizar que los bienes y los trabajadores transfronterizos puedan seguir desplazándose en toda la UE para mantener los hospitales en funcionamiento, las fábricas produciendo y las estanterías de las tiendas aprovisionadas. La Comisión ha apoyado y apoya la repatriación a Europa de ciudadanos de la UE, de sus familias y de residentes de larga duración desde todos los rincones del mundo.¹⁷³

Japón

Una empresa que enfrenta dificultades económicas puede realizar una aplicación para un esquema de seguro de desempleo, con objeto de obtener un permiso de ausencia

¹⁷³ Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_582

bajo el plan cubierto por el seguro, sujeta a cumplir con algunas condiciones estrictas para ser elegible para dicho subsidio, en donde las condiciones principales son las siguientes:

- La fecha de implementación del plan de actividad parcial debe tomar lugar entre el 24 de enero y el 23 de julio del presente año, y durar más de 1/20 (1/15 para empresas grandes) de los días laborales prescritos anualmente.
- Aplicable a todos los empleados (incluyendo a aquellos con menos de seis meses de antigüedad).
- La rotación o el volumen de producción ha disminuido por más de 10% comparado con el año anterior (o algunas otras dificultades económicas que lleven al cierre de una oficina o planta).
- La conclusión de una relación laboral con los empleados.
- Envío de los documentos al programa con la documentación probatoria.

Si la aplicación es validada y aceptada por el seguro de desempleo, el empleador recibirá el pago correspondiente al permiso de ausencia con una cobertura relacionada con $\frac{2}{3}$ de la cantidad por empleado para una Pyme, y hasta $\frac{1}{2}$ para una compañía grande con un máximo de 8,330 yenes por día por empleado. El subsidio puede ser otorgado por un periodo máximo de 100 días.¹⁷⁴

Canadá

El beneficio de la asistencia por desempleo permitirá relocalizar solicitantes en una nueva forma de asistencia de emergencia, considerando que algunas personas están programadas para recibir pagos de apoyo denominados “CERB” de acuerdo con la ministra de Empleo.

Los canadienses que han recibido este tipo de beneficios de 2,000 dólares mensuales obtendrán un pago máximo, considerando que aquellos que normalmente calificarían por más de 500 dólares por semana en seguros de desempleo

¹⁷⁴ Disponible en: <https://www.ccfj.or.jp/actus/n/news/covid-19-japanese-supports-for-shrinking-business-activities-and-employment.html>

(considerando un máximo de 573 dólares por semana) recibirán el pago del apoyo CERB de 2,000 dólares.

Los trabajadores que pueden ser elegibles para este tipo de apoyo aún podrán calificar para sus beneficios usuales, sin importar que sean menores o mayores al de 2,000 dólares por mes; después del cuarto mes, aquellos canadienses que ya hayan recibido el beneficio pueden continuar recibéndolo sin necesidad de aplicar a CERB, pero pueden cambiar al programa si sus beneficios terminan antes de octubre.

Estados Unidos

Siguiendo las acciones orientadas a proteger la fuerza laboral norteamericana de la crisis provocada por Covid-19, el Departamento del Trabajo anunció una nueva guía que explica las flexibilidades que los estados tienen al administrar los fondos destinados a los programas relacionados con seguro de desempleo para apoyar a la población afectada por el brote de esta pandemia.

Las leyes federales permiten que sean pagados beneficios del programa cuando:

- Un empleador temporalmente cesa operaciones debido a la pandemia, previniendo a los trabajadores para que no asistan al trabajo.
- Un individuo se encuentra en cuarentena con la expectativa de regresar al trabajo cuando la cuarentena se termine.
- Un individuo abandona su empleo debido a un riesgo de exposición o infección, o para cuidar a un miembro de la familia.
- No se requiere que un empleado renuncie para recibir beneficios durante el impacto de la pandemia.

A nivel interior, el programa del Seguro de Desempleo del Departamento de Labor de Kansas fue establecido para proteger de las cargas financieras y los peligros relacionados a quienes están desempleados involuntariamente. El Seguro de

Desempleo está diseñado para ser un programa de asistencia a corto plazo y puede ayudar a aquellos cuyo empleo ha sido afectado negativamente por Covid-19.¹⁷⁵

Otro caso, en Nuevo México, puede ser elegible si las situaciones descritas a continuación se aplican:

- Los empleadores pueden despedir a parte o la totalidad de su fuerza laboral como resultado del impacto de Covid-19; por ejemplo, un restaurante que ve una reducción significativa en los negocios debido a la falta de clientes que cenan fuera durante este tiempo, o una instalación de eventos que cancela todos los eventos hasta una fecha posterior, o conductores de autobuses que están sin trabajo debido al cierre temporal de escuelas.
- Trabajadores que se autoponen en cuarentena o se les ordena que se pongan en cuarentena, o que tienen familiares directos en cuarentena.
- Trabajadores que tienen sus horas reducidas como resultado de Covid-19.¹⁷⁶

América Latina y México

Debido a que la mayoría de los países latinoamericanos funcionan con planes de compensación por terminación del trabajo a través de una única suma como indemnización mientras dura la situación de desempleo, se han introducido planes de seguros de desempleo, que en la mayoría de los casos funcionan como apoyos complementarios de las indemnizaciones por finalización; sin embargo, las normas de acceso a ellos son altamente restrictivas.

Por lo general están excluidos grupos como trabajadores de la construcción, domésticos, agrícolas y jóvenes. “En México el plan está restringido a los trabajadores de edad comprendida entre 60 y 64 años”. Los porcentajes de indemnización compensatoria oscilan en la región entre 40 y 80% de los salarios.

En Argentina y Chile se abonan “prestaciones que disminuyen por tramos, de acuerdo con la duración del periodo de desempleo”, con lapsos que van de un mínimo

¹⁷⁵ Disponible en: https://www.dol.ks.gov/docs/default-source/default-document-library/ui-covid19-sp.pdf?sfvrsn=844e881f_4

¹⁷⁶ New Mexico Department of Workforce Solutions, *Hoja de hechos, Craigslist*, 2017. Disponible en: <https://www.craigslist.org/about/factsheet>

de cuatro meses a un máximo de un año. En los últimos años se ha puesto especial énfasis en el desarrollo de servicios de empleo para los desempleados, en mejorar el flujo de información sobre plazas vacantes y necesidades de mano de obra adiestrada, en facilitar la movilidad del trabajador, en organizar programas de formación y subsidiando la contratación de los desempleados. Entre los países que en la década de 1990 han introducido tales políticas activas sobre el mercado de trabajo figuran Argentina, Barbados, Brasil, México, Perú y Uruguay.¹⁷⁷

En México se cuenta con la Ley de Protección y Fomento al Empleo para la Ciudad de México, en donde se menciona que esta legislación es de orden público, de interés social y observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral.

Asimismo, instituir y normar, como política pública, la programación del Seguro de Desempleo en beneficio de las y los trabajadores que involuntariamente pierdan su empleo formal en el Distrito Federal. El desempleo para efectos de esta ley se tomará en cuenta cuando el trabajador por causas ajenas a su voluntad deje o sea separado de su empleo formal con carácter temporal o definitivo, en la actividad que venía desarrollando y sea privado de su salario.

Tomando como base los indicadores relacionados con el sector de las ventas al por menor, se propone aplicar modelos de análisis estadístico para la toma de decisiones con múltiples criterios y multiobjetivo, al aplicar un enfoque multidimensional que permita solucionar la crisis considerando la participación de distintos actores. Se propone fomentar el consumo mediante un ingreso mínimo garantizado, en donde el ingreso mínimo se perciba del sector formal de la economía.

Metodología para seleccionar la mejor alternativa: método TOPSIS

Con objeto de realizar el análisis de las diversas opciones posibles para la implementación de un programa de gobierno solidario estratégico, se utilizará la

¹⁷⁷ Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008584/lang-es/index.htm

herramienta estadística TOPSIS, un método para la toma de decisiones multipropósito y multicriterio que permitirá generar diversos escenarios de solución y mejora.

El método TOPSIS fue desarrollado por Hwang y Yoon en 1981 como una alternativa al método ELECTRE, en el que la regla de decisión es que la alternativa seleccionada debería tener la distancia más corta hasta la solución ideal y la distancia más grande hasta la solución negativa-ideal, en un sentido geométrico.¹⁷⁸

Esta herramienta incluye una opción de gran utilidad para situaciones de toma de decisiones en las que se presenta una diversidad de objetivos que se pretenden alcanzar, en los cuales, sin embargo, hay un cierto grado de conflicto y, por consiguiente, no existe una solución lógica u obvia (se busca lograr una diversidad de propósitos de tal manera que maximizar un aspecto de la solución rivaliza con la meta de minimizar otro aspecto, en forma simultánea).

Su principal utilidad en la solución de problemas complejos se debe a que los cálculos realizados facilitarán la implementación de un proceso sistemático, objetivo, verificable y útil en la información obtenida con su uso, lo cual contribuye a la mejora en el proceso de toma de decisiones en las organizaciones, con una base orientada a contar con un mayor grado de objetividad.

En primera instancia, se incluyen algunos conceptos básicos en lo correspondiente a la programación multiobjetivo propuesta por Villarreal.¹⁷⁹ Por ello, la formulación de problemas de optimización multiobjetivo se puede abstraer con variables de acuerdo con lo siguiente:

¹⁷⁸ C. Aristóteles, Y. Ramírez y Y. A. Guzmán, "Estudio comparativo de técnicas de toma de decisiones multicriterio para la jerarquización de tecnologías de energías renovables a utilizar en la producción de electricidad", *Scientia et Technica*, año XXII, vol. 22, núm. 3, 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/849/84954626007.pdf> (consulta: 28 de agosto de 2019).

¹⁷⁹ M. Villarreal, "Taller de Optimización Multiobjetivo", 2015, p. 99.

$$\begin{aligned} & \min/ \max(f_1(x), f_2(x) \dots f_M(x)) \\ & \text{s.a. } g_j(x) \leq 0 \quad j = 1, \dots, J \\ & \quad h_k(x) = 0 \quad k = 1, \dots, K \\ & \quad x_i^L \leq x_i \leq x_i^U \quad i = 1, \dots, N \end{aligned}$$

M objetivos

N variables de decisión

J restricciones de desigualdad

K restricciones de igualdad

Siguiendo con el trabajo de Villarreal,¹⁸⁰ es necesario considerar que los problemas de optimización multiobjetivo, cada solución tendrá como definición su jerarquía frente a otras con base en el concepto de **dominancia**, el cual se desarrolla de acuerdo con lo siguiente:

- Dadas dos soluciones, X_1 y X_2 , se dice que X_1 domina a X_2 con base en las siguientes condiciones:
 - La solución X_1 no es peor que X_2 , en todos los objetivos, y
 - La solución X_1 es estrictamente mejor que X_2 , en al menos uno de los objetivos.

En dado caso de que se busque minimizar una solución, lo anterior se puede comprender conceptualmente como sigue:

$$\begin{aligned} & f_1(x) \leq f_2(x) \quad \text{para } i = 1, \dots, M \\ & \text{y } f_1(x) < f_2(x) \quad \text{para algún } i \in \{1, \dots, M\} \end{aligned}$$

De acuerdo con Aristóteles *et al.*¹⁸¹ en el caso concreto de TOPSIS, la regla de decisión de dicho método se basa en que la alternativa seleccionada debe tener la distancia más corta hasta la solución ideal, así como la distancia más grande a la solución negativa-ideal, en un sentido geométrico. Estos mismos autores hacen

¹⁸⁰ *Idem.*

¹⁸¹ Aristóteles *et al.*, "Estudio comparativo de técnicas...", *op.cit.*

referencia al trabajo de Hwang y Yoon en términos de las etapas que comprende el uso de esta útil herramienta, donde se proponen los siguientes elementos:

1. Cálculo de la matriz normalizada.
2. Cálculo de la matriz de decisión normalizada ponderada.
3. Cálculo de las soluciones ideal e ideal-negativa.
4. Calcular las medias de separación.
5. Calcular la cercanía relativa a la solución ideal.
6. Jerarquizar por orden de preferencia.

Tomando como punto de partida las particularidades de la propuesta presentada por Coparmex al gobierno federal, en donde sugiere una contribución entre empresa-gobierno y empleados, los datos de la mencionada propuesta se encuentran descritos en la Tabla 1.

Tabla 1. Propuesta de salario solidario de Coparmex

<i>Rango salarial</i>	<i>Número de trabajadores beneficiados</i>	<i>Gasto del gobierno (millones de pesos)</i>	<i>% del gasto</i>
1-3 salarios mínimos	14,149,645	\$92,777.46	48%
3-10 salarios mínimos	5,350,678	\$75,878.72	39%
Más de 10 salarios mínimos	1,113,213	\$24,633.40	13%
Total	20,613,536	\$193,289.58	100%

Fuente: Elaboración propia.

A partir de ahí, se utilizará la tabla anterior como base para realizar la modelización de alternativas con diversas preferencias y múltiples ponderaciones con hasta cuatro escenarios probables, incluyendo los siguientes criterios:

- Maximizar la cantidad de empleos que se busca mantener, con base en la estadística disponible en Inegi.
- Maximizar la rentabilidad de la empresa, una condición necesaria para mantener un negocio sano y operativo durante la crisis.

- Maximizar las ventas posibles de las organizaciones, con el objeto de tener finanzas saludables en la empresa.
- Minimizar el nivel de desempleo a nivel nacional, considerando como factor adicional que mantener los empleos actuales no garantiza cubrir la creciente demanda del mismo a futuro.
- Maximizar el nivel de consumo posible en la población, una variable altamente correlacionada con la cantidad de empleos conservados en tiempo de crisis.
- Determinar la mejor combinación con los horarios de trabajo, con objeto de maximizar el consumo (con la hipótesis de que, a mayor tiempo libre o disponible, mayor es la posibilidad del consumo).

Aplicando la técnica TOPSIS mediante el uso del programa de Rstudio®, se propone considerar las alternativas con base en lo siguiente:

Alternativa 1 (A1): con base en el “salario solidario de Coparmex”, se mantiene la renta, se esperan menores ventas, se mantiene el consumo y el tiempo laboral.¹⁸²

Alternativa 2 (A2): se mantiene a personas empleadas, menor renta por ambiente económico mundial, menores ventas, no se hacen nuevas contrataciones, lo que representa incremento en desempleo, menor consumo, menores horarios.

Alternativa 3 (A3): se mantiene a personas empleadas, igual renta obtenida, aunque se esperan menores ventas netas, no se hacen nuevas contrataciones, lo que representa incremento en desempleo, mayor consumo por menor tiempo de trabajo.

Alternativa 4 (A4): un escenario con menores niveles de empleo (al 95% de la estadística original), menor renta por ambiente económico mundial, menores ventas netas, no se hacen nuevas contrataciones, lo que representa incremento en desempleo, igual consumo por menores horarios de trabajo.

¹⁸² Coparmex, Salario solidario : la estrategia para conservar el empleo de los mexicanos ante la crisis del Covid-19, 2020.

Alternativa 5 (A5): un segundo escenario con menores niveles de empleo (al 95% de la estadística original), menor renta por ambiente económico mundial, menores ventas netas, no se hacen nuevas contrataciones, lo que representa incremento en desempleo, menor consumo, menor tiempo de trabajo.

Alternativa 6 (A6): un tercer escenario con menores niveles de empleo (al 95% de la estadística original), caída importante en la renta por ambiente económico mundial, caída importante en ventas netas, no se hacen nuevas contrataciones, lo que representa incremento en desempleo, menor consumo, menor tiempo de trabajo.

Con base en lo anterior, a continuación se presentan los cálculos realizados utilizando el programa Rstudio® para aplicar la técnica de análisis multicriterio y multiobjetivo TOPSIS, con variaciones en las ponderaciones (pesos o importancia) en cada uno de los criterios (personas empleadas, rentabilidad, nivel de ventas esperadas, costo social del desempleo, nivel de consumo comparado con el actual, horarios de trabajo).

Tabla 2: Primer escenario, mayor ponderación en personas empleadas

<i>Alternativa</i>	<i>Personas empleadas</i>	<i>Rentabilidad de la empresa</i>	<i>Ventas (millones de pesos, ENAPROCE)</i>	<i>Costo social del desempleo</i>	<i>Nivel de consumo</i>	<i>Horas de jornada laboral</i>	<i>Score</i>	<i>Rango</i>
A1	20,613,536	100%	\$3,299,727.27	3.70%	100%	8	0.68	2
A2	20,613,536	90%	\$2,969,754.54	3.89%	110%	7	0.72	1
A3	20,613,536	80%	\$2,672,779.09	4.08%	95%	6	0.58	3
A4	19,582,859	100%	\$2,405,501.18	4.28%	110%	8	0.39	4
A5	19,582,859	90%	\$2,164,951.06	4.50%	100%	7	0.27	5
A6	19,582,859	80%	\$1,948,455.96	4.72%	95%	6	0.30	6
Criterio	Mayor	Mayor	Mayor	Menor	Mayor	Menor		
Peso	50%	10%	10%	10%	10%	10%		

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 2 se muestra lo que se considera un primer escenario, en donde las alternativas consideran tanto la conservación del empleo a 100% de la población económicamente activa (PEA) actual en tres alternativas, mientras que se incluyen otras tres alternativas a 95% de la PEA y se propone que la rentabilidad de las empresas se vea afectada por un costo social del desempleo, ya sea causado por despidos de personal o por la falta de generación de nuevas fuentes de trabajo en un periodo a corto plazo.

Considerando este escenario, la técnica TOPSIS muestra que la alternativa ideal es la A2, manteniendo los empleos actuales y reduciendo las horas de jornada laboral, lo que conlleva a que el tiempo de esparcimiento de las personas estará representado en un mayor nivel de consumo (en un supuesto de hasta 10% superior al actual).

El siguiente escenario se propone analizar el costo social del desempleo como la alternativa con mayor peso dentro de las condiciones del mercado.

Tabla 3: Segundo escenario, mayor ponderación en costo social del desempleo

<i>Alternativa</i>	<i>Personas empleadas</i>	<i>Rentabilidad de la empresa</i>	<i>Ventas (millones de pesos, ENAPROCE)</i>	<i>Costo social del desempleo</i>	<i>Nivel de consumo</i>	<i>Horas de jornada laboral</i>	<i>Score</i>	<i>Rango</i>
A1	20,613,536	100%	\$3,299,727.27	3.70%	100%	8	0.81	1
A2	20,613,536	90%	\$2,969,754.54	3.89%	110%	7	0.78	2
A3	20,613,536	80%	\$2,672,779.09	4.08%	95%	7	0.60	3
A4	19,582,859	100%	\$2,405,501.18	4.28%	110%	6	0.43	4
A5	19,582,859	90%	\$2,164,951.06	4.50%	100%	6	0.23	5
A6	19,582,859	80%	\$1,948,455.96	4.72%	95%	6	0.17	6
Criterio	<i>Mayor</i>	<i>Mayor</i>	<i>Mayor</i>	Menor	<i>Mayor</i>	<i>Menor</i>		
Peso	10%	10%	10%	50%	10%	10%		

Fuente: Elaboración propia.

Dado los resultados mostrados por TOPSIS, A1 es la mejor alternativa para afrontar el costo social del desempleo en términos de evitar despidos en su mayor medida, además de procurar generar una cantidad de nuevas fuentes de trabajo que

compensen las necesidades laborales del mercado en términos de mantener el porcentaje del costo social del desempleo en el mismo nivel antes de la crisis causada por la pandemia.

Si se propone un mayor peso en el nivel de consumo, los resultados de la técnica multiobjetivo nos muestran lo siguiente:

Tabla 4: Tercer escenario, mayor ponderación en nivel de consumo

<i>Alternativa</i>	<i>Personas empleadas</i>	<i>Rentabilidad de la empresa</i>	<i>Ventas (millones de pesos, ENAPROCE)</i>	<i>Costo social del desempleo</i>	<i>Nivel de consumo</i>	<i>Horas de jornada laboral</i>	<i>Score</i>	<i>Rango</i>
A1	20,613,536	100%	\$3,299,727.27	3.70%	100%	8	0.58	3
A2	20,613,536	90%	\$2,969,754.54	3.89%	110%	7	0.80	1
A3	20,613,536	80%	\$2,672,779.09	4.08%	95%	6	0.45	4
A4	19,582,859	100%	\$2,405,501.18	4.28%	110%	8	0.63	2
A5	19,582,859	90%	\$2,164,951.06	4.50%	100%	7	0.33	5
A6	19,582,859	80%	\$1,948,455.96	4.72%	95%	6	0.22	6
Criterio	<i>Mayor</i>	<i>Mayor</i>	<i>Mayor</i>	<i>Menor</i>	Mayor	<i>Menor</i>		
Peso	10%	10%	10%	10%	50%	10%		

Fuente: Elaboración propia.

Este resultado es convergente con el primer escenario, considerando una alternativa que estima un posible impacto de la crisis en el empleo (únicamente se estima 95% de la PEA empleada en forma subordinada), pero un nivel de consumo mayor combinado con un mayor tiempo libre disponible para consumir resulta la alternativa ideal del presente escenario.

Por último, se realizan los cálculos en una ponderación que permite considerar un peso equivalente entre nivel de empleo y costo social del desempleo, es decir, buscar que la mayor cantidad de personas mantengan su trabajo y reducir el impacto del desempleo al fomentar la creación de nuevas fuentes de labor, lo cual es consistente con una de las propuestas del gobierno federal actual, que se ha

comprometido a crear 2 millones de nuevas fuentes de empleo para fortalecer la situación económica del país.

Con base en el párrafo anterior, el cuarto escenario calcula las alternativas de acuerdo con lo siguiente:

Tabla 5: Cuarto escenario, ponderación equivalente en nivel de empleo y costo social del desempleo

<i>Alternativa</i>	<i>Personas empleadas</i>	<i>Rentabilidad de la empresa</i>	<i>Ventas (millones de pesos, ENAPROCE)</i>	<i>Costo social del desempleo</i>	<i>Nivel de consumo</i>	<i>Horas de jornada laboral</i>	<i>Score</i>	<i>Rango</i>
A1	20,613,536	100%	\$3,299,727.27	3.70%	100%	8	0.58	3
A2	20,613,536	90%	\$2,969,754.54	3.89%	110%	7	0.80	1
A3	20,613,536	80%	\$2,672,779.09	4.08%	95%	6	0.45	4
A4	19,582,859	100%	\$2,405,501.18	4.28%	110%	8	0.63	2
A5	19,582,859	90%	\$2,164,951.06	4.50%	100%	7	0.33	5
A6	19,582,859	80%	\$1,948,455.96	4.72%	95%	6	0.22	6
Criterio	Mayor	Mayor	Mayor	Menor	Mayor	Menor		
Peso	25%	10%	10%	10%	25%	10%		

Fuente: Elaboración propia.

En cada una de las tablas anteriores se resalta en color gris la alternativa que tiene mayor puntaje de acuerdo con el análisis de TOPSIS, y cómo es posible visualizar en las tablas anteriores que la mayor cantidad de escenarios ideales calculados convergen en la alternativa 2, relacionada con el mantenimiento de las personas actualmente empleadas, esperando una menor renta por causas del ambiente económico mundial, relacionado con un menor nivel de ventas, en donde no se hacen nuevas contrataciones, lo que representa incremento en desempleos futuros a corto plazo, con menor consumo, pero con una menor duración de la jornada laboral, en total 7 horas de trabajo.

En ese sentido, a pesar de que se calcularon diversos escenarios con distintas alternativas, intercambiando las ponderaciones o pesos de importancia entre cada uno

de los criterios, la propuesta de reducir la jornada laboral con el objeto de incrementar el tiempo de las personas para consumir se mantuvo como la alternativa ideal, junto con las demás consideraciones, a pesar de los diversos escenarios considerados.

Conclusiones

El contar con diversas alternativas permite mejorar el grado con el que se toman decisiones en el diseño de políticas públicas, siendo una herramienta de enorme valor para escenarios con alto grado de incertidumbre, tal como lo es el actual escenario sanitario, económico y social al que el mundo se enfrenta debido a la pandemia por Covid-19.

Por lo anterior, el objetivo del presente trabajo de investigación es dar mayor consistencia al proceso de toma de decisiones para la implementación de políticas públicas orientadas a enfrentar la crisis que ha causado la pandemia del virus SARS-Cov-2, en donde se han considerado diversas opciones y modelos de decisión, estableciendo cambios en los indicadores económicos, lo cual se hace con el objeto de encontrar factores de convergencia entre los distintos escenarios planteados.

Asimismo, uno de los aspectos de mayor interés es el factor relacionado con la disminución de la jornada laboral como una de las alternativas convergentes consideradas como “ideales” para los modelos planteados, lo cual se puede comprender en mejor medida si se toma en cuenta que las personas tienden a consumir en mayor medida cuando cuentan con más tiempo disponible.

En términos más específicos, es mayor el beneficio de las empresas dedicadas a sectores relacionados con el comercio y los servicios cuando las personas cuentan con mayor disponibilidad de salir en familia, con amistades o en pareja, lo que representa un factor de alta relevancia considerando la notable necesidad de fomentar el consumo en pequeñas y medianas empresas como un factor estratégico para promover la recuperación económica a nivel nacional.

Por lo anterior, se proponen tres puntos relevantes como los principales hallazgos de la presente investigación:

1. **Periodos vacacionales extraordinarios escalonados para fomentar el consumo:** es necesario resaltar que el presente análisis no requiere ni propone el uso de recursos públicos adicionales para su operacionalización, así como tampoco partidas adicionales de presupuestos del gobierno para operar, toda vez que la naturaleza de la presente propuesta es de carácter estratégico para la toma de decisiones, al planear estratégicamente recursos intangibles orientados a mejorar la situación económica de Pymes nacionales, con motivo de fomentar y facilitar condiciones para el consumo, tales como periodos vacacionales extraordinarios escalonados.
2. **Motivar el consumo:** se busca motivar el consumo al facilitar las condiciones para que las personas adquieran productos y servicios, en su tiempo libre; ello conllevará a considerar el disminuir la jornada de trabajo para que los distintos sectores de la sociedad tengan la posibilidad de consumir.
3. **Enfoque en el sector turismo:** por último, considerando que el sector turístico es uno de los principales motores de la economía nacional, así como el hecho de ser una de las industrias con mayores niveles de afectación debido al confinamiento, se destaca el hecho de que implementar estrategias de movilización regional turística al terminar el confinamiento representará un factor de impulso en el consumo de bienes y servicios en Mipymes, lo que ayudará a la recuperación de este sector de la economía dadas las cadenas de valor (producción de bienes y servicios entre sectores económicos afines y conexos) que se generan en torno al sector turismo.

Por lo anteriormente expuesto, se propone considerar la presente información como una base argumental para promover una política orientada de fomento al consumo, como una de las soluciones posibles para mejorar la situación económica de las Mipymes a nivel nacional.

Epílogo: propuesta para fortalecer la economía interna de Michoacán mediante turismo regional interno

El brote de la nueva cepa de coronavirus SARS-CoV-2, causante de la pandemia de Covid-19 a nivel mundial, ha significado un cambio radical en el modo de vida de las naciones, principalmente debido a que el denominado “gran confinamiento” nos obliga a mantenernos en nuestras casas, alejados de los espacios públicos, de amistades y seres queridos.

En el caso específico del estado de Michoacán,¹⁸³ la industria del turismo es un motor determinante del desarrollo económico y una fuente altamente relevante de empleo, ya que en 2018 se recibieron aproximadamente 9 millones 78 mil turistas y visitantes, y se captó una derrama económica de 11 mil 50 millones de pesos. En términos de empleo, el sector turístico de la entidad empleó directamente a 150 mil 675 personas, que es 7.4% de la PEA del estado.

En una magnitud equivalente puede representarse el efecto negativo que la pandemia ha causado tanto en los ingresos de la entidad federativa como a las distintas empresas regionales, debido a que la ausencia de turistas, que generalmente consumen productos y servicios en busca de un momento de esparcimiento, ha generado una importante falta de ingresos para Mipymes, regiones, ciudades y municipios.

Por ello, se propone fomentar el movimiento de turistas a nivel regional al redistribuir el calendario, tanto de periodos vacacionales como de días festivos, en forma escalonada, de tal manera que las personas tengan la posibilidad y el tiempo libre suficiente para generar un consumo recurrente en lo referente a actividades relacionadas con el turismo. Esto es, en el segundo semestre del año, promover la creación de periodos vacacionales extraordinarios escalonados para que familias, grupos de personas, parejas e individuos tengan posibilidad de viajar por el estado y aprovechar la diversidad de experiencias que Michoacán ofrece, tales como el arribo, desove y liberación de tortugas marinas en la costa michoacana (Playa Azul, Maruata, Colola, Ixtapilla, Caleta de Campos, La Manzanillera), además del Festival del Mariachi y Tradiciones Mexicanas (Morelia), la feria de la Esfera (Tlalpujahua), el Festival

¹⁸³ Disponible en <https://lideresmexicanos.com/entrevistas/claudia-chavez-turismo-por-michoacan/>

Artístico de la Raza Purépecha (Uruapan), el Festival Internacional de Cine de Morelia (Morelia), el Festival Internacional de Música (Morelia) el santuario de la Mariposa Monarca (Santuario Sierra Chincua por los municipios de Angangueo, Senguio y El Rosario en el municipio de Ocampo), el avistamiento de Pelícanos Borregones (Isla de Petatán), la mágica Noche de Muertos (zona lacustre), el Congreso y Campeonato Nacional Charro (Morelia), el Festival Internacional de Órgano (Morelia), entre muchos otros.

El escalamiento de periodos de tipo vacacional extraordinarios facilitará el movimiento de personas en forma dosificada, lo que a su vez permitirá que los ingresos de las empresas y personas que dependen del turismo tengan una recuperación periódica y estratégicamente organizada durante la segunda mitad del año, a partir de agosto, cuando se estima que el nivel de contagios de Covid-19 haya bajado considerablemente.

Por último, se propone que la información aquí presentada sirva como base para el diseño de estrategias organizacionales que fomenten el consumo en las distintas regiones del país.

Bibliografía

Alba, F., "El mercado de trabajo: cambios en el modelo de absorción de la fuerza laboral", en C. Bazdrech, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México auge, crisis y ajuste* (pp. 179-200), México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Aristóteles, C., Y. Ramírez y Y. A. Guzmán, "Estudio comparativo de técnicas de toma de decisiones multicriterio para la jerarquización de tecnologías de energías renovables a utilizar en la producción de electricidad", *Scientia et Technica*, año XXII, vol. 22, núm. 3, 2017. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/849/84954626007.pdf> (consulta: 28 de agosto de 2019).

Bohoslavsky, J. P., "Covid-19: llamamiento urgente para una respuesta a la recesión económica desde los derechos humanos", *Contenido*, 2020.

Boltvinik, J., *La estratificación social de la pobreza en México*, México, Inegi/ Colmex/ IIS-UNAM, 1994.

- CaixaBank Research, "Crisis Covid-19 : un shock sin precedentes", 2020.
- Camberos, M., "El crecimiento y la desigualdad en el largo plazo en México", *Análisis Económico* XII, 1994, pp. 113-141.
- Camberos Castro, M. y J. Bracamontes Nevárez, "Las crisis económicas y sus efectos en el mercado de trabajo, en la desigualdad y en la pobreza de México", *Contaduría y Administración*, núm. 60, 2015, pp. 219-249. doi: 10.1016/j.cya.2015.05.003.
- CEPAL, *América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19*, 2020.
- Coparmex, *Salario solidario : la estrategia para conservar el empleo de los mexicanos ante la crisis del Covid-19*, 2020.
- Deloitte, *Covid-19: orquestando la recuperación de organizaciones y cadenas de suministro*, 2020.
- Foro Económico Mundial, *Informe de riesgos mundiales 2019*, 2019. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Levy, S., "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", *Estudios Económicos*, vol. VI, núm. 1, México, El Colegio de México, 1991.
- Lustig, N., "El efecto social del ajuste", en C. Bazdrech, N. Bucay, S. Loaeza y N. Lustig (comps.), *México: auge, crisis y ajuste* (pp. 201-238), México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Martínez-Moreno, J. y L. Gorgojo, *El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales*, 2020.
- New Mexico Department of Workforce Solutions, *Hoja de hechos, Craigslist*, 2017. Disponible en: <https://www.craigslist.org/about/factsheet>.
- Organización Internacional del Trabajo, "El Covid-19 y el mundo del trabajo", 2020a. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang--es/index.htm>.
- Organización Internacional del Trabajo, "El Covid-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis. Mensajes fundamentales", *Observatorio de la OIT, segunda edición*, 2020b.
- Pánuco, H. y M. Székely, "La distribución del ingreso y la pobreza en México", en V. Bulmer-Thomas (comp.), *El nuevo modelo económico en América Latina. Su*

efecto en la distribución del ingreso (pp. 225–266), México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Roldán, T. *et al.*, "Política económica contra el coronavirus: impacto y respuestas para España", 2020, pp. 1-16. Disponible en: <https://twitter.com/SMerler/status/1237492257458204673>.

Villarreal, M., "Taller de Optimización Multiobjetivo", 2015, p. 99.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo