

# Cognita

Universidad Autónoma de Tlaxcala  
Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Criminología  
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Pensar lo político y la  
política en tiempos de pandemia



Revista Política, Gobierno y Sociedad

Cognita. Número 5, Julio-Diciembre 2020 Revista Política Gobierno y Sociedad

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Criminología

Número 5 Julio - Diciembre 2020



**Cognita**. Número 5, Julio-Diciembre 2020, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Tlaxcala a través de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología y el Programa Académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Avenida Carretera Tlaxcala-Puebla s/n, Col. La Loma Xicohtécatl. C.P. 90070, Tlaxcala, México. Tel 246-46-21304; email: [revistacognita@gmail.com](mailto:revistacognita@gmail.com) Editora Responsable: María José Morales Vargas. Diseño: Andrés Vázquez Camarillo Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No.04-2018-100213262900 -102. ISSN 2683-149X, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor . Licitud de Título y Licitud de Contenido , otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación en trámite . Permiso SEPOMEX en trámite . Impresa por Talleres de Lito Ediciones , Calle María Tomasa Estévez , Mz. 40, Lote 9, Col. Del Carmen Serdán , C.P. 04910, Alcal-día de Coyoacán , Ciudad de México.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación, sin previa autorización de la Universidad Autónoma de Tlaxcala a través de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología y el Programa Académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

*Créditos:*

*Imagen de portada:* Andrés Vásquez Camarillo.

*Imagen de Dossier:* Portal Euronews (25 de julio de 2020). Recuperado de <https://es.euronews.com/2020/06/24/en-imagenes-como-las-mascarillas-se-han-convertido-en-elementos-de-expresion-personal>

*Imagen en narrativas en tiempos de pandemia:* Fotografía *Las dramáticas imágenes de la pandemia en la Ciudad de México: hospitales a punto del colapso*, 2020. Recuperado de <https://www.infobae.com/fotos/2020/12/17/las-dramaticas-imagenes-de-la-pandemia-en-la-ciudad-de-mexico-hospitales-a-punto-del-colapso-a-punto-del-colapso/>





**Universidad  
Autónoma de  
Tlaxcala**

## **Directorio**

**Dr. Luis Armando González Placencia  
Rector**

**Dr. Enrique Vázquez Fernández  
Secretario Académico**

**Lic. Rosamparo Flores Cortés  
Secretaria Administrativa**

**Mtra. María Samantha Viñas Landa  
Secretaria de Investigación Científica y Posgrado**

**M.C. Alejandro Palma Suárez  
Secretario de Extensión Universitaria y Difusión Cultural**

**M.C. José Antonio Joaquín Durante Murillo  
Secretario Técnico**

**Mtra. Alejandra Velásquez Orozco  
Coordinadora de la División de Ciencias Sociales y Administrativas**

**Mtro. Fabio Lara Cerón  
Director de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Criminología**

**Mtra. Emma Beatriz Barrientos Mercado  
Secretaria Académica de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y  
Criminología**

**Mtro. Héctor Stevenson Carrasco  
Coordinador del Programa Académico en Ciencias Políticas y  
Administración Pública**



ISSN: 2583-1503

# Cognita

Universidad Autónoma de Tlaxcala  
Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Criminología  
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

## Pensar lo político y la política en tiempos de pandemia



Cognita. Número 5, Julio-Diciembre 2020 Revista Política Gobierno y Sociedad  
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Criminología

Revista Política, Gobierno y Sociedad



Número 5 Julio - Diciembre 2020

*Cognita.*

**Revista Política, Gobierno y Sociedad**

Número 5. Julio-Diciembre, 2020

**Directora:** María José Morales Vargas.

**Comité Editorial:** Fabio Lara Cerón, Emma Beatriz Barrientos Mercado, Héctor Stevenson Carrasco, Saúl Molina Mata, Rodolfo Ortiz Ortiz, Moisés Mecalco López, Jaqueline Parra Peña, Mario Alfredo Hernández Sánchez, Jonathan Sebastián Sánchez, Tirso Briones Altamirano, José Alfonso Lima Gutiérrez (UAT).

**Redacción:** Ana Guadalupe Cruz Martínez.

**Traducción:** Daniel López Yáñez.

**Coordinadora del Dossier:** María José Morales Vargas.

**Cuidado de la edición:** Édgar G. Hernández. H.

**Consejo Académico:** Serafín Ortiz Ortiz (UAT), Luis Armando González Placencia (UAT), Osvaldo Ramírez Ortiz (UAT), Mario Demetrio Palacios Moreno (UAT), Claudio Pastén Palma (Universidad Católica del Norte de Chile), Geoffrey Pleyers (Université Catholique de Louvain, Belgium), Marcelo Starckenbaum (Universidad Nacional de La Plata), Nicolás Arata (Universidad de Buenos Aires), José Ramón López Rubí Calderón (CIDE), Miguel Ángel Márquez Zárate (UNAM), Jaqueline Garza Placencia (Colegio de Jalisco), Arturo Durán Padilla (Colegio de Jalisco), Ana Guadalupe Cruz Martínez (UPN), Luz María Galindo Vilchis (UNAM), Donovan Adrián Hernández Castellanos (UIA), Gabriela González Ortuño (UNAM), Álvaro Aragón Rivera (UACM), Siobhan Fennella Guerrero Mc Manus (UNAM), Marisa Ruíz Trejo (UACH), José Luis Cisneros (UAM-Xochimilco), José Javier Niño Martínez (UAEM), Elva Rivera Gómez (BUAP), Luis Fernando Gutiérrez Domínguez (BUAP), José Luis Estrada Rodríguez (BUAP), Demetrio Arturo Feria Arroyo (UAG), Jaime Ortega Reyna (UAM-I), Rigoberto Reyes Sánchez (UAM-I) y José Juan Sánchez González (UAEM).

## *Dossier*

### **Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia**



*Una mujer posa con una máscara protectora que dice “No puedo respirar”, en los tiempos de pandemia por COVID-19.*

Fotografía: Nicolas Tucac.

Fuente: Portal *Euronews*. En imágenes, cómo las mascarillas se han convertido en elementos de expresión personal.

Recuperado de <https://es.euronews.com/2020/06/24/en-imagenes-como-las-mascarillas-se-han-convertido-en-elementos-de-expresion-personal>

## Máscaras blancas

María José Morales Vargas

*Hacemos rizoma con nuestros virus, o más bien,  
nuestros virus nos obligan a hacer rizoma con otros animales ...  
Deleuze y Guattari, 2014.*

*El mundo está en pánico, llevamos puestas máscaras blancas, todo el tiempo, en todos lados. Socialmente hemos instaurado mandatos: ¡No te acerques! ¡No me toques! ¡No estornudes cerca! Desde el 2020 una nueva pandemia ha aterrorizado a la humanidad. Se trata de la pandemia de la COVID-19 que ha aprovechado, al igual que la esfera política y económica, el contexto de globalización para propagarse por todos los rincones del mundo. Ya lo dijo Slavoj Žižek (2020), hay una paradoja en juego: “cuando más conectado está nuestro mundo, más un desastre local puede desencadenar un miedo global y eventualmente una catástrofe” (p.36). Como es sabido, el brote de esta enfermedad viral respiratoria fue reportado por primera vez en Wuhan, China. Actualmente el virus ha mutado infinidad de veces, propagándose rápidamente por todo el mundo, volviéndose cada vez más contagioso y, de alguna manera, afectado e infectado a toda la humanidad.*

*En general, desde la propagación de la pandemia, las intervenciones gubernamentales en el mundo han profundizado los modelos de la sociedad disciplinaria y de control que nos recuerda Michel Foucault (2003), cuando analiza la gestión de la peste en el siglo XVI, y de la lepra en el siglo XVIII. Dentro de estas medidas de control podemos mencionar: el confinamiento de la población, el cierre de fronteras, la limitación a espacios públicos, la administración de la vida y la muerte pasa por instancias del poder estatal, la segregación de individuos “contaminados”, la higiene pública, cuarentenas como laboratorio ideal del orden, en fin, toda intervención se hace “justificable” por la urgencia de la pandemia. En tal caso, no cabe duda que la actual pandemia por coronavirus ha impuesto regímenes de vigilancia, control y castigo, que sin supeditar los regímenes de control de siglos anteriores, los renueva.*

*Más que solo una gestión sanitaria, se ha instaurado, al tiempo, una forma de poder que busca, aunque con algunas resistencias, limitar el ideal político libertario: la libre circulación de los individuos, el tránsito y apropiación de los espacios públicos, la desarticulación de la*

*colectividad (pues estar demasiado juntos es un riesgo), el control de la vida privada y la vigilancia digital fundados en la razón clínica, esto es, el ideal de actuar como “buen ciudadano” a favor de la salud pública.*

*Los Estados del mundo han intervenido de formas diferenciadas para gestionar las vidas en esta crisis humanitaria. Al respecto, Byung -Chul Han (2020) analiza cómo los países asiáticos han optado por un estado de vigilancia digital para la contención pandémica, es decir, que no solo los virólogos y epidemiólogos han combatido la enfermedad, sino actúan conjuntamente con informáticos y especialistas en macrodatos rastreando la propagación de la enfermedad en tiempo real, utilizando las telefonía móvil para localizar a las personas que eludían la cuarentena, clasificando a las personas según su historial de viajes, y el riesgo de exposición del virus, etcétera. A diferencia de Occidente que ha priorizado el cierre de fronteras, la prohibición de la entrada de extranjeros, y las cuarentenas como formas de control, es decir, el tiempo donde el soberano (Estado) decide sobre el estado de excepción. Después de todo, nos dirigimos a un régimen de vigilancia cada vez más profundo, donde no solo se controla una epidemia sino, paralelamente, se controlan nuestros cuerpos, nuestros movimientos, nuestra sociabilidad, etcétera.*

*Sin duda, con una u otra intervención gubernamental, los costos que ha traído la epidemia a nivel mundial ha sido devastador. El costo más lacerante son los millones de muertes que ha dejado esta pandemia. La gente tiene razón en responsabilizar al poder Estado, por responder demasiado tarde, por ocultar datos, por tener información contradictoria, o por negarse a aceptar la realidad y los costos reales de la epidemia. Después de todo, pensamos con Žižek (2020) cuando subraya que las medidas necesarias para controlar una epidemia no deben reducirse automáticamente al paradigma habitual de vigilancia y control. Ningún país ha estado preparado, la pandemia los ha rebasado. Más bien, el contexto de pandemia vino a hacer más visibles las asimetrías y desigualdades que existen entre los países del centro y la periferia, pero también dentro de las fronteras internas.*

*La pandemia ha puesto en relieve las fallas estructurales cada vez más profundas que se instauraron desde el ideal del “progreso” y de la “democracia” plantados en el paradigma neoliberal. Finalmente, el derecho a la salud no es democrático. En este caso, la pandemia no es exclusivamente un problema de atención médica, sino social. En tiempos de cuarentena, no todos son privilegiados para quedarse en casa. En caso de contagio, no todos son merecedores a un seguro médico. Si bien, el contagio por covid-19 no distingue raza, clase, edad, género o nacionalidad, los cuidados y la atención si responden a un estatus social. Mientras algunos mueren en hospitales, otros mueren en las calles. Sin duda, ha sido una epidemia tortuosa, larga, y despiadada, aunque aún no vemos el punto final.*

*Vivimos en tiempos de melancolía. Lloramos por las vidas que se han ido, y añoramos los tiempos que antes no aprovechamos. Añoramos el regreso de la “normalidad”, pero la nueva normalidad es esta, la que nos ha enseñado a vivir una vida más frágil, inmersa en amenazas*

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

*globales. Si bien, el Covid-19 ha sacudido el mundo, y con ello a instaurado y acelerado procesos de tipo económico, político, social, educativo y cultural, también ha instaurado nuevas formas de solidaridad local, ha desplegado formas creativas para hacer más vivible la vida, y ha subrayado que invertir en la ciencia, la tecnología y en la educación es lo que nos puede salvar como humanidad.*

*Por estas razones, resulta importante conocer, desde nuestro nicho académico, algunas reflexiones que se tejen desde la academia para discutir el contexto convulso en el que nos encontramos. En este sentido, la Línea de Investigación: Estado, Representación y Conflicto del Grupo de Investigación Estudios Interdisciplinarios sobre Poder, Gobernabilidad y Actores de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública propone el Dossier temático denominado: Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia que constituye el número 5 de Cognita. En este caso, uno de los objetivos centrales es fijar una postura crítica frente a estos tiempos de emergencia sanitaria que, de igual manera, ha profundizado otros procesos de violencia, desigualdad, discriminación y exclusión.*

*Este número se conforma por seis artículos científicos y seis narrativas que nos relatan la experiencia de vivir en tiempos de pandemia. Respecto al bloque de artículos podemos separarlos en tres momentos.*

*En el primer momento, al que llamamos Pandemia y Contexto Latinoamericano, se insertan dos artículos. El primero de ellos se titula “La sindemia latinoamericana. Elementos de nuestra crisis sanitaria” escrito por Fabián Campos Hernández y Victor Hugo Lozada Illescas. Los autores reflexionan sobre los saldos socioeconómicos que ha dejado la pandemia por COVID-19 en América Latina, recurren al término sindemia, acuñado por el Dr. Singer, para referirse a la interacción de enfermedades que afectan a una población determinada que está inmersa en un contexto de pobreza estructural, sistemas sanitarios inequitativos y otros factores socioeconómicos. Campos y Lozada arguyen que la letal combinación del SARS-CoV-2, las políticas públicas tardías y mal direccionadas, la pobreza, la desigualdad y las políticas neoliberales, han desencadenado una sindemia cuyos efectos se prolongarán aún en los procesos de vacunación.*

*La segunda contribución se denomina “Pronóstico 2020-2026: una debilidad de la estrategia mexicana de estabilización de la deuda pública” cuya autoría corresponde a Henio Millán Valenzuela. El autor analiza la estrategia mexicana para estabilizar la deuda en el mediano plazo, y evalúa las posibilidades de éxito de dicha estrategia, a partir de un ejercicio de simulación que contempla escenarios sobre el crecimiento económico alternativos a los pronósticos oficiales. Millán considera que desde el 2008 el aumento que ha registrado la proporción de deuda a PIB mueve preocupación, considerando que en 2020 habría sido su-*

perior al 50%. En tanto, después de cierto umbral, se torna como una amenaza para el crecimiento económico. El autor concluye poniendo en tela de juicio dicha estrategia al ser presa de pronósticos poco realistas.

El segundo momento lo denominamos *Pensar la Política y la Administración en México en tiempos del covid-19*, en este bloque se inserta el trabajo denominado “Política y Administración en México en el contexto de la pandemia por COVID-19. Gobernanza en crisis” de Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés y Salvador Mora Velázquez. Los autores analizan cómo a raíz de la crisis humanitaria del COVID-19 se han descubierto las debilidades sistémicas de nuestros sistemas, pues con esta crisis se ha visibilizado la incapacidad política-administrativa de los gobiernos para ofrecer respuestas que atiendan los problemas públicos relacionados con las políticas económicas, de salud y productivas. Gutiérrez y Mora nos invitan a reflexionar la política y lo político desde la crisis de este modelo administrativo, con el fin de definir un modelo adecuado de gobernanza en estos tiempos de incertidumbre.

De igual manera, en este bloque insertamos el trabajo de Rodolfo Ortiz Ortiz y Omar Leal García, con su trabajo denominado “El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia sanitaria del SARS-COV-E en México” quienes analizan cómo las medidas del ámbito de la salud que han sido impuestas derivadas de las situaciones pandémicas que hemos experimentado en el país, han consistido principalmente en autorizaciones de tipo administrativo y de carácter sumario como la declaración de cuarentenas y aislamientos, lo que constituye una clara restricción a la libertad de movimiento, en menor medida las evaluaciones o filtros para permitir la entrada al país, el despliegue de personal de las fuerzas armadas para apoyar en tareas de acopio de víveres o actividades sanitarias, así como la suspensión de clases y de algunas actividades laborales en los sectores no indispensables, e inclusive la asignación de presupuesto o recursos que no estaban previstos en el ejercicio anual. Los autores concluyen que, si bien, el COVID-19 ha interferido en todas las actividades cotidianas de la vida pública, y han tenido que surgir distintas medidas, protocolos y acuerdos para poder hacer frente a esta situación de emergencia, la respuesta reactiva del Estado no formuló las políticas y acciones preventivas de forma adecuada.

El último grupo de trabajos se dedican a reflexionar el asunto de lo político, a decir con Castoriadis (2013), se trata del momento de lo instituyente, presente en cada momento, en cada sujeto, en lo que hace y en lo que dice cuando toma conciencia de su ser en el mundo. El primer artículo dedicado a esta temática se denomina “Privacidad y libertades civiles ante la crisis global de la COVID-19” cuya autoría es de José Javier Niño Martínez. El autor analiza las estrategias que algunos países han implementado para enfrentar la pandemia causada por el SARS-CoV-2 y el reto que estas medidas representan para las libertades democráticas y en especial el derecho a la privacidad. Niño concluye que la situación en que se encuentra la humanidad actualmente es inédita en el pasado reciente, ya que mientras, por un lado, los científicos y especialistas médicos se encuentran desarrollando una vacuna y

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

*protocolos de prevención para controlar la dispersión de la pandemia, por otro lado, la dimensión del espacio público busca definir estrategias confiables de control de los contagios por medio de reglas definidas por las autoridades.*

*La segunda y última contribución de este apartado se titula “Prevalencia del Burnout en mujeres trabajadoras, madres de familia durante el confinamiento por COVID-19” de Laura Haydee Valerio Romo, Mario Fausto Gómez Lamont, Claudia Ivette Navarro Corona, y Karina Roxana Gremes. Los autores analizan cómo, en el contexto del COVID-19, la salud mental de gran parte de la población a nivel mundial se ha visto severamente afectada como resultado de la presencia de factores como el temor al contagio, la pérdida o disminución de ingresos económicos, la incertidumbre sobre un futuro incierto a la par de la pérdida de familiares, amigos y conocidos a causa de la enfermedad. Estos factores, dicen los autores, han dado como resultado que el estrés, la depresión, la ansiedad y la angustia están presentes en el acontecer diario de miles de personas alrededor del mundo. Dentro de estas realidades, el Burnout aparece como uno de los síndromes más recurrentes en la población trabajadora, afectando severamente a aquellas mujeres que, además de desempeñar una labor remunerada, ejecutan al mismo tiempo el rol de madre de familia y ama de casa.*

*Para este número de Cognita, ha sido necesario incorporar algunas narrativas de lo que ha significado vivir en tiempos del COVID-19. En este apartado se priorizan seis experiencias. La primera experiencia la escribe Concepción Delgado Parra quien, desde su lugar de enunciación, ser profesora universitaria e investigadora, relata su experiencia de enseñar e investigar en la pandemia. Por su parte, Donovan Adrián Hernández Castellanos nos comparte su experiencia de lo que ha significado ser docente e investigador que, además de vivir en tiempos de pandemia, ha tenido que vivir con ella, al dar positivo en la prueba, es un sobreviviente. Addy Marcela Morales Vargas nos narra su testimonio de ser médica de primera línea y enfrentar la pandemia, desde una institución de salud pública, en sus momentos más álgidos. Por último, se comparten las experiencias de Rodolfo Castro Licona, Guadalupe Jerusalem Angulo Casellin y Rafael Mariano Serrano Ventura quienes nos comparten su experiencia de ser estudiantes y la dificultad de adaptarse a la nueva “normalidad”, así como a la forma de aprender vía online.*

## Referencias bibliográficas

- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tousquest.
- Chul Han, B. (23 de marzo 2020). *La emergencia viral y el mundo de mañana*. El país. Recuperado de <https://elpais.com/ideas/2020-03-21/la-emergencia-viral-y-el-mundo-de-manana-byung-chul-han-el-filosofo-surcoreano-que-piensa-desde-berlin.html>
- Deleuze, G. y Guattari, F. (2004). *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*. Valencia: PRE-TEXTOS.
- Foucault, M. (2003). *Vigilar y castigar: el nacimiento de las prisiones*. España: Siglo XXI
- Zizek, S. (2020). *¡Pandemia! El covid-19 sacude el mundo*. España: Nuevos Cuadernos Anagrama



## ÍNDICE

### Dossier

**Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia ..... 5**

**Máscaras blancas..... 6**

María José Morales Vargas

### PENSAR LA POLÍTICA Y LO POLÍTICO EN TIEMPOS DE PANDEMIA

**La sindemia latinoamericana. Elementos de nuestra crisis sanitaria..... 15**

Fabián Campos Hernández

Víctor Hugo Lozada Illescas

**Pronósticos 2020-2026: una debilidad de la estrategia mexicana de estabilización de la deuda pública..... 37**

Henio Millán Valenzuela

**Política y Administración en México en el contexto de la pandemia por COVID-19. Gobernanza en crisis..... 59**

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés

Salvador Mora Velázquez

**El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia sanitaria del SARS-COV-2 en México ..... 79**

Rodolfo Ortiz Ortiz

Omar Leal García

**Privacidad y libertades civiles ante la crisis global de la COVID-19..... 93**

José Javier Niño Martínez

**Prevalencia del burnout en mujeres trabajadoras,  
madres de familia durante el confinamiento por COVID-19** ..... 127

Laura Haydee Valerio Romo

Mario Fausto Gómez Lamont

Claudia Ivette Navarro

Karina Roxana Gremes

#### SUBJETIVIDAD Y NARRATIVAS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

**Sobre la experiencia de investigar y enseñar a  
investigar en la pandemia**..... 161

Concepción Delgado Parra

**Mandarinas/Secuelas** ..... 167

Donovan Adrián Hernández Castellanos

**Ser médica en tiempos de pandemia**..... 175

Addy Marcela Morales Vargas

**Un mundo cambiante**..... 181

Rodolfo Castro Licona

**La pandemia no sólo nos sorprendió, también nos rebasó**..... 187

Guadalupe Jerusalem Angulo Caselin

**Pensé que la pandemia duraría unos cuantos días, no más de 40**..... 189

Rafael Mariano Serrano Ventura

**Síntesis curricular de los colaboradores** .....191

## LA SINDEMIA LATINOAMERICANA. ELEMENTOS DE NUESTRA CRISIS SANITARIA

Fabián Campos Hernández  
Víctor Hugo Lozada Illescas

### Resumen:

En este texto presentamos una reflexión sobre los saldos socioeconómicos que deja la pandemia por Covid-19 en América Latina a lo largo del año 2020. También se abordan algunas perspectivas para estimar su efecto en el 2021<sup>1</sup>. En términos generales, se pretende señalar los principales factores que explican las enormes dificultades de los países latinoamericanos para lidiar con la crisis sanitaria. Recurrimos al término *sindemia*, acuñado por el Doctor Merrill Singer, especialista en Antropología médica de la Universidad de Connecticut. La *sindemia* consiste en la interacción de enfermedades que afectan a una población determinada con un contexto de pobreza estructural, sistemas sanitarios inequitativos y otros factores socioeconómicos.

*Palabras clave:* Sindemia, América Latina, crisis sanitaria.

### Abstract:

In this text we present a reflection on the socioeconomic balances left by the Covid-19 pandemic in Latin America throughout 2020. Some perspectives are also addressed to estimate its effect in 2021. In general terms, it is intended to indicate the main factors that explain the enormous difficulties of Latin American countries in dealing with the health crisis. We

---

<sup>1</sup> Es necesario aclarar que tanto el balance como las perspectivas aquí presentadas están sustentadas en los indicadores disponibles al 1 de enero de 2021.

use the term syndemic, coined by Dr. Merrill Singer, a specialist in medical anthropology at the University of Connecticut. The syndemic consists of the interaction of diseases that affect a certain population with a context of structural poverty, inequitable health systems and other socioeconomic factors.

*Keywords:* Latin America, health crisis.

### **La pandemia en números**

Los datos aquí presentados son retomados del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, cuya información proviene de los sistemas de salud de cada uno de los gobiernos en el mundo. A pesar de lo avanzado que puedan parecer los sistemas de información y las capacidades que tienen los organismos para producir estadísticas uniformes, se debe tener en cuenta la posibilidad de un subregistro.

Esto puede afectar el seguimiento real de los infectados por el SARS-CoV-2 como a la cantidad de personas fallecidas a consecuencia de las complicaciones que provoca. Existe un número indeterminado de personas que han sido contagiadas pero que no presentaron ningún síntoma y, por lo tanto, no acudieron al sistema de salud ni fueron registradas en la numeralia gubernamental.

Del mismo modo, existe la posibilidad de que, a lo largo de estos meses, hayan muerto personas sin que se les haya diagnosticado la Covid-19. Por todo ello, al hacer balances sobre la pandemia debemos tener siempre presente que los datos reportados son un indicador, pero no representan la totalidad del fenómeno.

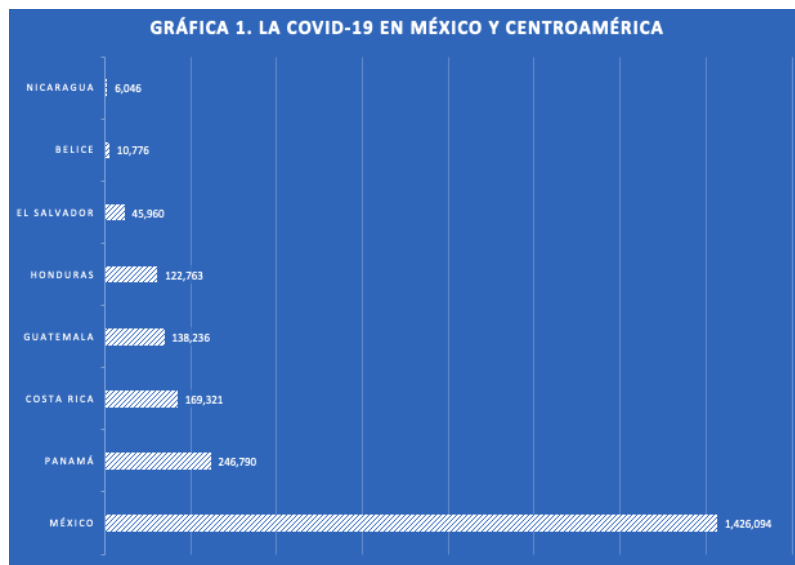
### **Los contagios por Covid-19 en América Latina**

El 26 de febrero de 2020 se dio el primer contagio confirmado por SARS-CoV-2 en América Latina. Se trató de un hombre de 61 años, originario de Sao Paulo, Brasil, que viajó a Italia. A su regreso, el ministerio de Salud de ese país declaró que, después de practicarle los exámenes médicos correspondientes, se con-

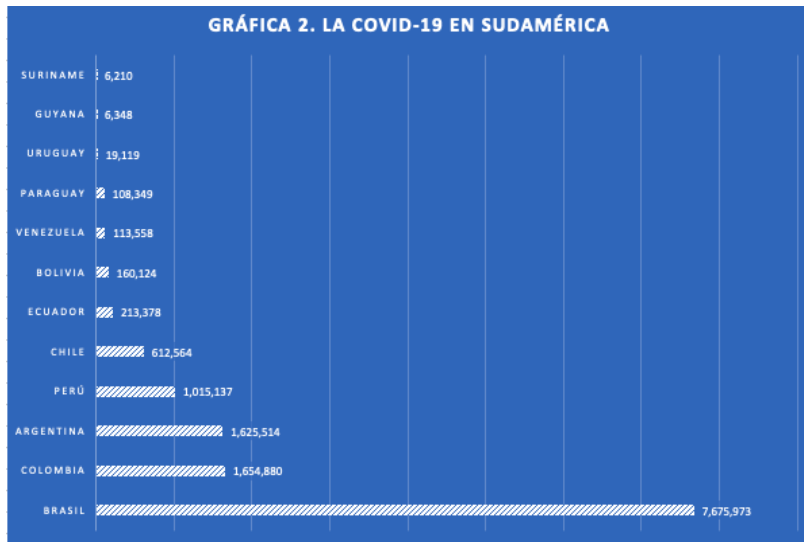
firmó que era positivo a Covid-19 (*BBC News*, 26/02/2020). A partir de esa fecha, los casi 650 millones de personas que actualmente habitan en América Latina y el Caribe presenciaron un aumento exponencial de la pandemia.

Al 1 de enero de 2021, el centro especializado de la Universidad Johns Hopkins reportaba un acumulado de 83,843,572 personas contagiadas (alrededor del 1.09% de la población mundial). De ellas, 15,601,549 eran de nuestra América. Segmentado este número en regiones, los gobiernos de México y Centroamérica confirmaban 2,165,986 casos positivos (véase la *Gráfica 1*). Por otro lado, los países sudamericanos declararon 13,211,154 personas (véase la *Gráfica 2*).

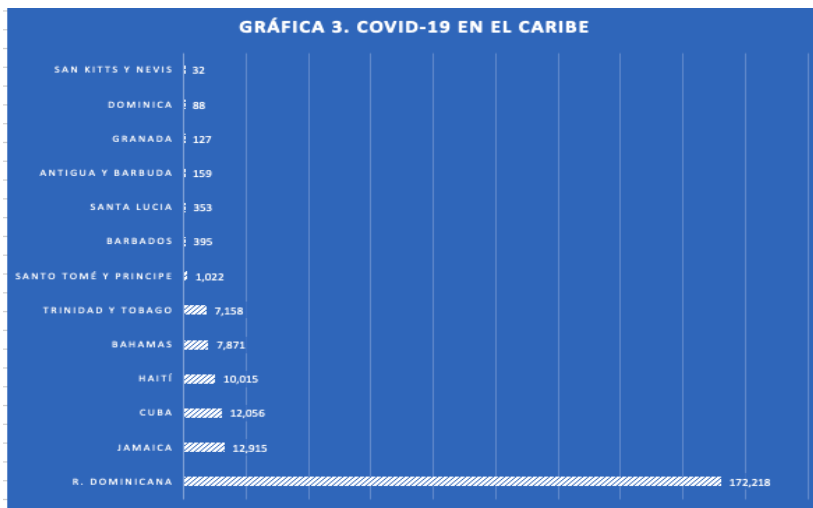
Por último, el Caribe sumaba 224,409 contagiados (véase la *Gráfica 3*).



Elaboración propia, con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, al 1 de enero de 2021.



Elaboración propia, con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, al 1 de enero de 2021.



Elaboración propia, con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, al 1 de enero de 2021.

### Fallecimientos por Covid-19

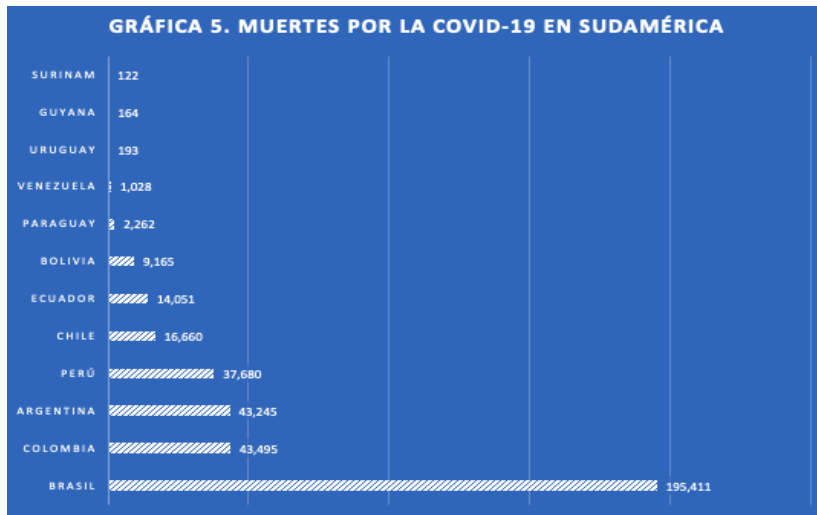
Los efectos mortales del SARS- CoV-2 se exageran cuando el virus interactúa con otras condiciones físicas y médicas preexistentes al contagio, como la edad, obesidad, diabetes, problemas pulmonares, respiratorios e hipertensión, entre otras enfermedades crónicas.

Según los datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, en América Latina y el Caribe, de los 15,601,549 casos confirmados al 1 de enero de 2021, 508,623 han derivado en defunciones.

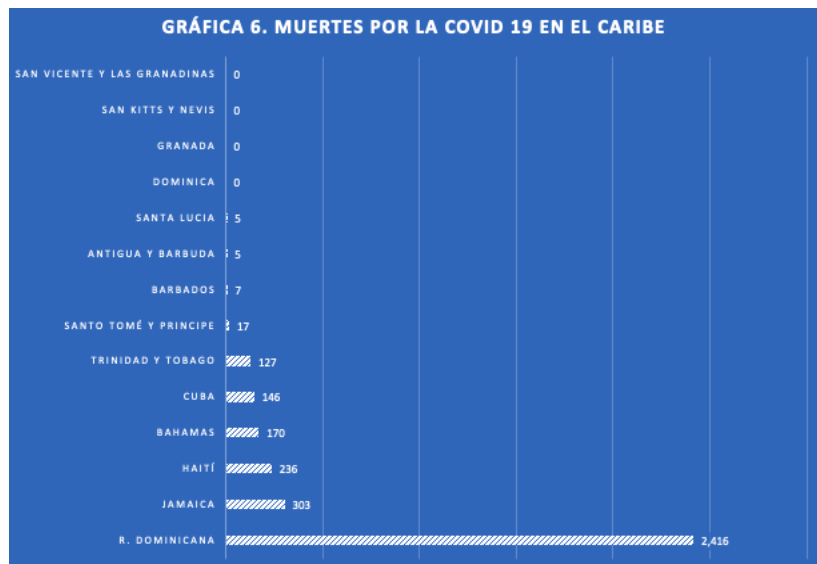
De los casi 509 mil fallecimientos, 141,467 se han presentado en México y Centroamérica (véase *Gráfica 4*); 363,476 en América del Sur (véase *Gráfica 5*); y 3,432, en el Caribe (véase *Gráfica 6*). Tan sólo Brasil y México concentran el 63% de las muertes en la región.



Elaboración propia con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* al 1 de enero de 2021.



Elaboración propia con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* al 1 de enero de 2021.



Elaboración propia, con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, al 1 de enero de 2021.

## Los indicadores de la pandemia

El Banco Mundial estima que la población mundial en el 2019 era de 7,673 millones de personas; a lo largo de la pandemia se han contagiado poco más de 83 millones. Lo que significa que, hasta el 1 de enero de 2021, se ha contagiado el 1.09% de la población global.

El mismo organismo reportaba que en América Latina y el Caribe habitaban poco más de 646 millones de personas (BM, 2021). Conforme a los datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, durante el mismo periodo, en América Latina se habían contagiado 15,601,549 personas. Eso se traduce en que 2,413 de cada 100 mil latinoamericanos y caribeños han dado positivo a la Covid-19, muy por encima del promedio mundial.

Cabe destacar que ocho países de América Latina presentan indicadores todavía mayores. El caso que sobresale por mucho es el panameño, ya que en ese país 5,811 de cada 100 mil habitantes se han contagiado. Les siguen en índice de contagios Brasil, Argentina, Costa Rica, Colombia, Chile, Perú y Belice, todos con porcentajes mayores a la media regional (véase *Gráfica 7*).<sup>2</sup>



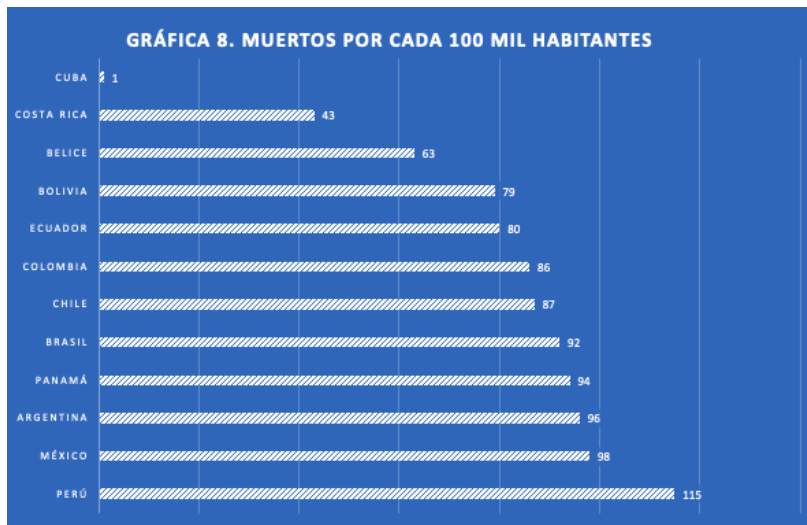
Elaboración propia, con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center*, al 1 de enero de 2021.

<sup>2</sup> En la gráfica, a pesar de presentar un índice de contagios dentro del rango mundial, se incluye a Bolivia, Ecuador y México debido a que presentan un alto índice de mortalidad por cada 100 mil habitantes (*vid. gráfica 8*). Así mismo, se incluye a Cuba que presenta tanto índices de contagios como de muertes muy por debajo de la media regional.

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

El *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* informa que en el mundo habían fallecido 1,825,810 personas a causa de las complicaciones derivadas de la Covid-19. Es decir, 23 de cada 100 mil habitantes han fallecido en el mundo por la pandemia.

En América Latina este número es mucho mayor, 78 decesos por cada 100 mil en el mismo periodo. Al igual que en el caso del índice de contagios, algunos países de la región presentan una mortalidad mucho mayor a la media regional y mundial. El caso más notorio es Perú, que presenta una tasa de mortalidad de 115 por cada 100 mil habitantes. (véase *Gráfica 8*).



Elaboración propia con datos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* al 1 de enero de 2021.

### **La cuarentena en América Latina y el Caribe y su impacto en la pandemia**

La movilidad humana alcanzada en los últimos setenta años, así como el aumento en el flujo de mercancías, propio de la globalización contemporánea, han sido elementos fundamentales en la propagación acelerada del SARS-CoV-2. En todos los países latinoamericanos y caribeños los primeros brotes detectados ocurrieron a raíz de ciudadanos que regresaban del exterior, o de extranjeros que visitaban el territorio. La velocidad en los tiempos de traslados aéreos (menos de dos días desde cualquier punto del mundo) posibilitó que viajeros se

internaran en el territorio antes de presentar síntomas. De la misma manera, la reducción de los tiempos de traslado aéreo y/o terrestre al interior de los países permitió su diseminación a lo largo y ancho de las geografías nacionales.

De igual manera, el flujo de información nos permitió conocer el ritmo de contagios en China, en un primer momento y, posteriormente, en Europa. Nos enteramos sobre las medidas que los gobiernos de esas partes del mundo empezaron a implementar. Esto hizo posible que desde muy temprano, enero-febrero del 2020, se abriera la discusión al interior de los aparatos gubernamentales y los medios de comunicación sobre las probables medidas ante la Covid-19.

Entre las principales acciones se ponderaron la limitación de actividades sociales y económicas, la restricción a la movilidad interna e internacional y la adquisición de pruebas clínicas para detectar los casos sospechosos de infección. A nivel federal, prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe optaron por decretar cuarentenas a partir de marzo. Salvo los gobiernos de Jair Bolsonaro de Brasil y de Daniel Ortega de Nicaragua, quienes se negaron a tomar esta medida porque detenía la actividad económica de sus países. Eso explica en buena medida, que Brasil representa casi el 50% de los contagios a nivel regional (7 millones 765 mil personas de las casi 15 millones reportadas, véase la gráfica 2).

El gobierno federal brasileño no decretó restricciones generales a la movilidad de las personas y permitió tales niveles de contagio en nueve meses. Las cifras podrían ser mayores si algunos gobernadores locales no hubieran tomado medidas de confinamiento, las cuales ocasionaron fuertes conflictos entre los dos niveles de gobierno. Un ejemplo de ello es la cuarentena decretada en Sao Paulo desde marzo de 2020. Ese estado, con sus 45 millones de habitantes, es el más poblado de Brasil y el epicentro de la pandemia, con más de un millón de personas contagiadas. En ese país, tres de cada cien personas se han contagiado (Prensa Latina, 17 de noviembre de 2020).

En la región hay países que optaron por medidas de distanciamiento social o de cierre parcial o total de las actividades y, sin embargo, presentan índices de contagio superiores a la media regional y mundial (véase la Gráfica 7). De los países seleccionados en dicha gráfica, Chile optó por hacer cierres temporales de las actividades en zonas limitadas y por razones de edad y género.

Panamá, Argentina, Costa Rica y Colombia implementaron medidas restrictivas generales sin que estas fueran punibles. Ecuador, Bolivia y Perú fueron más allá, declarando estado de emergencia e inclusive consideraron castigos penales para aquellos ciudadanos que violaran las medidas sanitarias.

Muchos sectores de la opinión pública han planteado la posibilidad de que la cuarentena social no resulte una medida eficaz para contener los contagios. Sin embargo, Cuba parece confirmar la pertinencia de la cuarentena social. La isla ha implementado un régimen “agresivo” para combatir la pandemia. Además del cierre de fronteras, la prohibición de viajes interprovinciales y el cierre de las actividades, el gobierno de Miguel Díaz-Canel desplegó medidas de reclusión obligatoria para aquellas personas sospechosas de haberse contagiado y de aquellos con los que mantuvieron algún tipo de contacto. Tras diez meses de pandemia, a pesar de que ya se han abierto parcialmente las fronteras y algunas actividades económicas en la Perla de las Antillas, solamente uno de cada cien mil habitantes ha resultado positivo.

Al analizar el caso cubano, tendríamos que preguntarnos si la variación de resultados en las estrategias de cuarentena está relacionada con la forma de implementarla.

En Chile, cuando los indicadores gubernamentales advierten que en algún barrio residencial está subiendo el número de contagios, se responde cerrando las actividades. La propagación del virus se contiene en la mayoría de los casos. Mientras tanto se elevan los casos en otras zonas, y cuando se levantan las medidas, es cuestión de tiempo para que se repita el problema.

En tanto, en Panamá, Argentina, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, el cierre general de las actividades, incluyendo las medidas punitivas, no pudieron aplicarse extensivamente. Un alto porcentaje de la población que no cuenta con seguridad social ni un empleo formal se vio obligado a continuar con sus actividades para tener algún ingreso, a pesar de los llamados y amenazas gubernamentales. Además de que la cuarentena no se pudo mantener a lo largo de los diez meses, principalmente por sus altos costos para la vida económica.

En estos países, al igual que Cuba, se fueron retirando total o parcialmente las restricciones de movilidad, manteniendo sólo en algunas zonas, ciudades o provincias los regímenes de cuarentena. Al interior de estos países, distintas

regiones relajaron las medidas o se abandonaron completamente, lo que ha provocado que se presenten índices de contagio por encima de la media global.

Por lo anterior, si bien la cuarentena social puede ser un mecanismo más o menos eficaz para contener la propagación del virus, se trata de una herramienta, esencialmente, para la administración del ritmo de los contagios. Cuba y su sistema de salud demuestran que, con un seguimiento adecuado a los casos sospechosos de contagio y confinamientos obligatorios a las personas con quienes tuvieron contacto, la pandemia puede ser contenida a niveles muy inferiores a la media no solo regional sino mundial.

Pero la posibilidad de poder aplicar la cuarentena social y el seguimiento a nivel de casa por casa está determinada por, al menos, dos razones estructurales: un estado fuerte capaz de movilizar a todo el aparato burocrático y de control social; por otro lado, se requiere un sistema de salud y seguridad social extendido. La población cubana, incluida aquella integrada al mercado por sus vínculos con la actividad turística, cuenta con un sistema de abastecimiento -siempre limitado desde el comienzo del llamado “periodo especial” de la década de los noventa- que garantiza el acceso de alimentación, lo que permitió que la gente respetara las medidas decretadas por las autoridades responsables.

Cuando se han presentado casos de contagio, el gobierno cubano ha podido actuar con celeridad, poniendo a disposición de los afectados un sistema de salud que tiene niveles de calidad médica iguales o superiores a los de los países del “primer mundo”. Cuando algunas personas han incumplido las medidas de confinamiento, el aparato punitivo ha entrado en juego con eficiencia.

Podemos concluir que los altos índices de contagio en América Latina y el Caribe no están ligados únicamente con el virus, sino con las reacciones disparadas de cada uno de los gobiernos de la región. Además, la debilidad del Estado y sus organismos de salud pública es un factor determinante para la respuesta fallida al desafío sanitario.

## **El sistema de salud**

Como ya se ha señalado, esta pandemia se caracteriza por la disponibilidad de información en tiempo real sobre su ritmo de crecimiento, así como de las medidas que están tomando cada uno de los países. El lapso entre los primeros contagios en China y Europa respecto a los que se presentaron en América Latina y el Caribe -casi tres meses- alertó a los países de esta región del mundo.

Cuando ya se sabía que el SARS CoV-2 perjudicaba con mayor gravedad a personas que padecían alguna enfermedad crónica, los gobiernos de América Latina tuvieron ante sí un panorama preocupante, al tener en cuenta el perfil clínico de su población.

Por ejemplo, según la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en nuestra región el 24% de la población tiene algún índice de sobrepeso (Noticias ONU, 12 de noviembre 2019). Pero este número se eleva al 60% cuando se trata de personas adultas (OPS, 2019, p. 25). Otro de las condicionantes previas para la agudización de los síntomas de la Covid-19 es la edad. Según la Organización Panamericana de la Salud, para 2019 el 9% de los latinoamericanos y caribeños tenían más de 65 años (OPS, 2019, p. 19).

Las autoridades federales de América Latina y el Caribe disponían de información para anticipar que el SARS Cov-2 tendría efectos devastadores. Sin embargo, ningún país latinoamericano o caribeño ordenó el cierre inmediato de sus fronteras sino hasta semanas después de presentar los primeros contagios nacionales. Perdieron así la oportunidad de minimizar los riesgos entre su población.

En esta decisión gubernamental influyó decisivamente los altos grados de dependencia al comercio y flujos de inversión extranjera. También el grado de negacionismo que tuvieron los gobiernos al desestimar la importancia de la pandemia. Todos prefirieron mantener los contactos y el comercio internacional, antes que la salud de sus habitantes.

No fue sino hasta un mes después del primer paciente confirmado, marzo del 2020, que se empezaron a decretar las cuarentenas sociales. El virus había tenido tiempo suficiente para propagarse a lo largo y ancho de los territorios. Cuando esto ocurrió, porcentajes importantes de la población latinoamericana no contaban con acceso a un ingreso seguro que les permitiera acatar el confinamiento.

Si los gobiernos hubieran implementado sistemas para garantizar el acceso a los mínimos indispensables de comida y techo, las cuarentenas hubieran tenido mejores resultados.

Por otro lado, las mismas autoridades tenían conocimiento de que sus sistemas de salud se encontraban en una situación precaria.

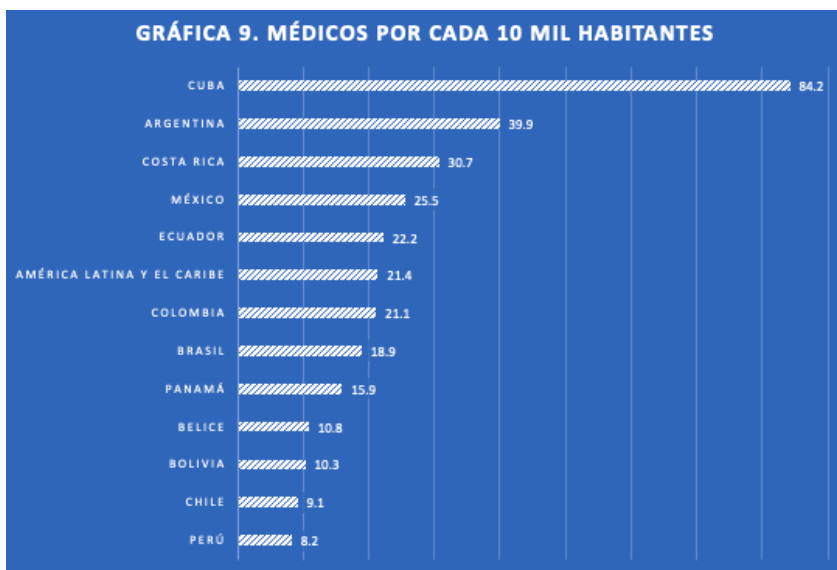
Históricamente, salvo Cuba, ningún país latinoamericano o caribeño ha logrado construir un sistema de salud universal. Esta situación empeoró a partir de la década de los setenta, cuando el modelo neoliberal y el Consenso de Washington determinaron que los gobiernos de la región debían de disminuir el gasto e inversión social.

Y más adelante los organismos internacionales condicionaron la entrega de nuevos empréstitos al avance en la privatización de los sistemas de seguridad social.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, en Europa hay en promedio 32 médicos y médicas por cada 10 mil habitantes. Este número se podría considerar como un factor positivo para la atender a la población en tiempo y forma, sin presencia de pandemia.

Sin embargo, ha resultado insuficiente para enfrentar la emergencia sanitaria provocada por el SARS CoV-2. Según los datos de la OPS, en el 2019 América Latina y el Caribe contaba con 21.4 profesionistas de la salud por cada 10 mil habitantes (OPS, 2019, p. 28). Si en los tiempos previos a la pandemia este número resultaba insuficiente, las autoridades nacionales tenían elementos suficientes para determinar la gravedad del riesgo que representaba la Covid-19.

Lo anterior debió ser todavía más claro para los países que en estos diez meses han presentado el mayor número de contagios y muertes ya que, en su mayoría, son los que tenían los sistemas de salud más débiles de la región. Como se puede observar en la *Gráfica 9*, Perú, que ha tenido 312 infectados y 11.5 decesos por cada 10 mil habitantes, contaba en 2019 apenas con 8.2 médicos y médicas para atender a su población. Mientras que Cuba, con 10 contagios y 0.121 muertes por cada 10 mil habitantes disponía de 84.2 especialistas en salud para hacer frente a la pandemia (véase la *Gráfica 9*). Existe por lo tanto una correlación entre la capacidad instalada de los sistemas de salud nacionales y el número de contagios y de fallecimientos debidos al SARS-CoV-2.



Elaboración propia, con datos de la Organización Panamericana de la Salud, *Indicadores básicos 2019. Tendencias de la salud en las Américas*, 2019, p. 28.

Contar con indicadores precisos sobre los contagio y muertes por la Covid-19 sirve solamente si se vinculan con el modelo económico y de seguridad social implementados en las últimas cinco décadas. Que en la región se contagien más del doble de las personas que en el resto del mundo y que la mortalidad se multiplique por tres, no es producto exclusivamente del virus sino de sus interacciones con las estructuras nuestroamericanas. Dicho de otra manera, la escasa inversión pública en salud incrementó los efectos de la pandemia. Cuando la debilidad de los sistemas de salud se combinó con medidas gubernamentales de confinamiento tardías y dispares, las condiciones para la crisis actual estaban dadas.

Una política pública eficiente contra la amenaza sanitaria hubiera implicado, por lo menos, cierres tempranos de los intercambios internacionales y confinamientos acompañados de una canasta básica. De esta manera se pudo evitar que los sectores más vulnerables permanecieran en las calles. Nuestros países

debieron reforzar sus estructuras sanitarias con una mejor planeación. Que estas medidas se hayan implementado de manera desfasada e incompleta, explica por qué nos enfrentamos a una sindemia, en la que confluyen los factores médicos y las condiciones sociales para dar como resultado consecuencias más graves (Singer, 2009).

### **La pandemia de la Covid-19 y sus costos sociales y económicos**

Antes de la pandemia, América Latina presentaba indicadores sociales preocupantes. De acuerdo con la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2019 el 55.5% de los latinoamericanos y caribeños pertenecían al estrato más bajo de la sociedad por su nivel de ingreso (CEPAL, 2019, 17)<sup>3</sup>. Ese mismo organismo internacional señala que entre las personas mayores de 15 años solamente el 53.4% tenían un trabajo que les garantizara el acceso a la seguridad social. En ese mismo sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que en América Latina y el Caribe por lo menos el 40% de la población económicamente activa se encontraba desempleada en el 2019 (OIT, 2019, p. 36).

Aún no es posible determinar con precisión la composición socioeconómica de los latinoamericanos y caribeños que se han contagiado y fallecido a lo largo de estos diez meses. Sin embargo, hay algunos estudios que han empezado a indagar sobre los sectores que más han sido afectados, aunque limitados a casos nacionales. Uno de ellos es el realizado para México por Héctor Hernández Bringas. En su estudio, *Mortalidad por Covid-19 en México. Notas preliminares para un estudio sociodemográfico*, el investigador de la UNAM encontró que el 66.5% de los mexicanos que han fallecido por complicaciones derivadas del SARS CoV-2 eran pensionados, amas de casa, choferes, personal de servicio doméstico, dedicados a los servicios personales en establecimientos, servicios de seguridad, peones o ayudantes, vendedores informales y desempleados. Por otro lado, según el mismo estudio, el 70% de los decesos fueron de personas con escolaridad máxima de primaria (Bringas, 2020, pp. 5-6).

---

<sup>3</sup> Este número se conforma de 10.5% de personas en pobreza extrema (menos de 1 dólar diario), 19.6% en pobreza (menos de 2 dólares diarios) y 25.8% de personas catalogadas como de ingresos bajos pero no pobres (menos de 6 dólares diarios).

La información que arroja el estudio del Dr. Hernández Bringas confirma que los sectores en situación de pobreza son los más afectados en esta crisis sanitaria. Si el 55% de la población regional se ubica, según el término utilizado por la CEPAL, en el estrato bajo de la distribución del ingreso, resulta explicable que dicho sector presente porcentajes mayores al 50% de las víctimas mortales del SARS CoV-2. El que las ocupaciones con mayores porcentajes de fallecidos sean adultos mayores-pensionados, así como aquellos grupos que no pueden resguardarse en sus casas debido a que dependen de sus ingresos diarios, explica las limitaciones en la aplicación del confinamiento social en la región.

En el futuro contaremos con indicadores regionales respecto al nivel de ingreso, ocupación y grado de vulnerabilidad de aquellos que se han contagiado y/o fallecido a causa de la Covid-19. Si los hallazgos del Dr. Hernández Bringas se confirman para el resto de los países de América Latina y el Caribe, se podrá afirmar, sin lugar a duda, que los altos niveles de contagios y mortalidad del SARS CoV-2 en la región son consecuencia de la sinergia entre la amenaza sanitaria y las políticas sociales de corte neoliberal.

Cuando la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se decidieron a decretar confinamientos sociales, marzo de 2020, estos no estuvieron acompañados de medidas que protegieran el acceso al salario. La burocracia fue enviada a sus casas con la garantía de que sus ingresos se mantendrían. Las grandes y medianas empresas, al contar con los recursos suficientes, sostuvieron sus plazas laborales, aunque en algunos casos redujeron unilateralmente el monto de los emolumentos percibidos. El problema más grave se presentó en la micro y pequeña empresa (aquellas de menos de 50 trabajadores), que constituyen según la OIT más del 90% del empresariado en la región y producen el 75% del empleo (Ferraro y Rojo, 2018, p.10). La micro y pequeña empresa latinoamericana y caribeña no cuenta con los fondos suficientes para pagar los salarios de sus empleados en un mercado cerrado por el confinamiento, produciendo un aumento inmediato del desempleo.

Según La OIT, hasta septiembre de 2020 se habían perdido 34 millones de empleos en la región (OIT, 30 de septiembre de 2020). Esta pérdida tiene como resultado que tras nueve meses de pandemia casi la mitad de su población no cuenta con una fuente de recursos para su sobrevivencia diaria. Esto ha impac-

tado directamente en un aumento de la pobreza y pobreza extrema y en el peligro de que la pandemia se convierta en una crisis alimentaria de proporciones mayúsculas (CEPAL, 2020).

Tras el decreto de los confinamientos y después de algunas semanas de inactividad, los organismos estatales y del sector privado, principalmente el educativo y de servicios, decidieron retomar sus labores mediante el uso de las tecnologías de la información. Esta decisión, en sí misma prudente y que contribuyó al control del ritmo de los contagios, generó nuevos problemas. Según un estudio de la CEPAL uno de cada tres latinoamericanos no tiene acceso a internet. Pero esto afecta sobre todo a los más pobres, sector donde solamente 1 de cada 2 hogares cuenta con este servicio. Y esto se agrava en el campo. Mientras en las ciudades el 67% de las familias están conectadas a la red de internet, en las zonas rurales este porcentaje disminuye al 23%. Lo que implicó un problema para la implementación de clases virtuales en todos los niveles educativos. En cuanto al teletrabajo, el informe de la CEPAL señala que solamente 2 de cada 10 trabajadores tienen la posibilidad de desempeñar sus oficios desde sus casas y respetando las medidas de encierro. La brecha digital, que ya estaba presente antes de la pandemia, agudizó las desigualdades, explica el limitado alcance de las cuarentenas sociales y da cuenta de la composición sociodemográfica del mayor porcentaje de víctimas mortales del SARS CoV-2.

Además, la reclusión social se implementó en un contexto con rezagos en las condiciones de vida y en situaciones de vivienda inadecuadas. El hacinamiento y la obligada convivencia sin tener la posibilidad de salir a la calle han impactado durante estos diez meses en la salud de los individuos y las familias. El aumento en los problemas por alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar, suicidios y feminicidios son elementos que ya están presentando señales de alarma, pero que su real dimensión aún se desconoce.

Junto con el aumento de la pobreza, la pobreza extrema, el desempleo y la agudización de la precariedad, la sindemia por la Covid-19 ha tenido como consecuencia una mayor concentración de la riqueza en la región. Según Oxfam, los 73 milmillonarios que existían en América Latina y el Caribe antes de la pandemia han tenido ganancias por casi 50 mil millones de dólares. Además, según esta misma organización internacional, desde marzo y hasta julio del 2020, cada semana surgió un nuevo milmillonario en la región (Oxfam, 27 de julio de 2020).

Esto se debió, entre otras cosas, a que este grupo aprovechó los estímulos fiscales y económicos otorgados por los gobiernos, además de volverse importadores y revendedores de los productos que de un momento a otro se volvieron indispensables en la “nueva normalidad”.

Después de cinco meses de un crecimiento constante de los contagios y muertes en América Latina, el 4 agosto de 2020 finalmente la curva de la pandemia empezó un lento descenso (IHME, 1 de enero de 2021). Ese día acaecieron 2,873 muertes, el pico máximo hasta ese momento. Esta noticia, junto con el agotamiento social y la caída en la actividad económica, coincidió para que los gobiernos y las sociedades de la región empezaran a relajar las medidas preventivas. Algunas actividades productivas retomaron su curso. Esta situación, junto con los anuncios en los avances en la producción de vacunas contra el SARS-CoV-2, brindaron un escenario de esperanza de que lo peor de la crisis había pasado. Conforme fueron pasando los meses, la actividad económica fue reabriendo sus puertas, aunque no así sectores como el educativo o los espectáculos masivos.

### **A manera de conclusión**

El panorama optimista con el que cerramos el apartado anterior puede ser confirmado por los datos del Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) de la Universidad de Washington, uno de los pocos centros académicos que presentan proyecciones sobre el comportamiento de la pandemia a nivel global. Al 1 de enero de 2021, el IHME estima que, de mantenerse el actual comportamiento de la pandemia, en los siguientes tres meses morirán cerca de 150 mil latinoamericanos y caribeños más, para llegar cerca de 660 mil defunciones. El mismo organismo predice que, para el 1 de abril, el indicador de fallecimientos será de 1,009 personas cada día. Las estimaciones pueden tener variaciones según el reforzamiento o relajamiento de las medidas preventivas y el ritmo de los planes de vacunación (IHME, 1 de enero de 2021).

La letal combinación del SARS-CoV-2, políticas públicas tardías y mal direccionadas, pobreza, desigualdad y políticas neoliberales, han desencadenado una sindemia cuyos efectos se prolongarán al proceso de vacunación. Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud ha hecho llamados públicos para que los gobiernos y las sociedades se preparen ante el impacto que las nuevas

cepas del SARS CoV-2 tendrán, así como para nuevas y más agresivas pandemias (Prensa Latina, 28 de diciembre 2020). Por lo que, aunque el escenario global respecto a la Covid-19 parezca hoy más alentador, el futuro de América Latina y el Caribe es más sombrío.

Para enfrentar este escenario desde distintos organismos internacionales - como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la CEPAL- se han empezado a lanzar iniciativas que van desde la creación de un sistema universal de seguridad social, la integración de un salario social hasta la conformación de una canasta básica digital. Estas propuestas, evidentemente, tardarán para su instrumentalización y aplicación más allá del año 2021. Pero, aparentemente, se está llegando a un consenso sobre la necesidad de girar profundamente el orden social y económico global para implementar nuevamente sistemas de Estado de Bienestar a lo largo y ancho del mundo.

En este momento, muy pocas voces se alzarán en contra de este nuevo consenso. Previsiblemente los defensores del libre mercado y de la limitación del poder del Estado tendrán poco espacio para oponerse. Pero ello, más que deberse a un cambio profundo en las prioridades y perspectivas de la gran empresa, se admiten estas medidas porque no contemplan una real redistribución de la riqueza, ni la disminución en sus tasas de ganancia.

Por ejemplo, la propuesta de la CEPAL sobre la creación de un sistema universal de seguridad social proyecta su financiación con un incremento a los impuestos al consumo. Es decir, con una disminución del poder de compra real de los asalariados. No es de dudarse que desde los organismos internacionales que durante las últimas décadas han promovido el aumento a la edad de jubilación, así como la privatización de los sistemas de salud y pensiones, retomen sus esquemas. Para las empresas y los empresarios de estos ramos significarán un aumento en el número de sus clientes y de sus ganancias.

Contrario a lo que una visión optimista podría presentar, la sindemia latinoamericana y las que vendrán, según advertencia de la OMS, implica el fin del neoliberalismo. El consenso sobre la necesidad de cambios en América Latina y el Caribe se está forjando sobre la certeza de que el capital no solo no será perjudicado, sino que tendrá un momento de crecimiento. La sindemia actual y sus sucesoras significarán el revulsivo que la economía global necesitaba para salir de la profunda crisis en la que se sumió desde 2008. De confirmarse estas previsiones, lamentablemente, tendremos que concluir que la humanidad no ha

Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

aprendido ninguna de las lecciones que 10 meses de crisis sanitaria, millones de contagiados y cientos de miles de muertos nos tendrían que proporcionar.

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2021). *Población total*. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>. Última consulta 1 de enero de 2021.
- BBC News (26 de febrero de 2020). *Coronavirus: Brasil confirma el primer caso en América Latina*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51641436#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Salud%20de,detec-tado%20oficialmente%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina>. Última revisión, 1 de enero de 2021.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Panorama Social de América Latina, 2019*. (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Junio de 2020). *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. Disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf). Última revisión 1 de enero de 2020.
- Ferraro, C. y Rojo, F. (2018). *Las MIPYMES en América Latina y el Caribe: Una agenda integrada para promover la productividad y la formalización*, Santiago de Chile, OIT. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms\\_654249.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_654249.pdf). Última revisión 1 de enero de 2020.
- Hernández, B. (2020). *Mortalidad por Covid-19 en México. Notas preliminares para un estudio sociodemográfico*, México, UNAM. Disponible en [https://web.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-06/crim\\_036\\_hector-hernandez\\_mortalidad-por-covid-19\\_0.pdf?fbclid=IwAR3B6SRztsDpRc\\_fwA-AzjtIj1yqdbCve4ll2HEXtosc9FOkwydknQWDMFE](https://web.crim.unam.mx/sites/default/files/2020-06/crim_036_hector-hernandez_mortalidad-por-covid-19_0.pdf?fbclid=IwAR3B6SRztsDpRc_fwA-AzjtIj1yqdbCve4ll2HEXtosc9FOkwydknQWDMFE). Última revisión 1 de enero de 2020.
- Institute for Health Metrics and Evaluation (2021). *Covid 19 projections. Latin America and Caribbean*. Recuperado de <https://covid19.healthdata.org/global/latin-america-and-caribbean?view=total-deaths&tab=trend>. Última revisión, 1 de enero de 2021.

- Noticias ONU. (12 de noviembre de 2019). *La obesidad se triplica en América Latina por un mayor consumo de ultraprocesados y comida rápida*. Disponible en <https://news.un.org/es/story/2019/11/1465321>. Última revisión 1 de enero de 2021.
- Organización Panamericana de la Salud (2019). *Indicadores básicos 2019. Tendencias de la salud en las Américas*. Disponible en [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51543/9789275321287\\_spa.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51543/9789275321287_spa.pdf?sequence=7&isAllowed=y). Última revisión 1 de enero de 2021.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). *Panorama laboral 2019. América Latina y el Caribe*, Perú. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_732198.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_732198.pdf). Última revisión, 1 de enero de 2021.
- Oxfam International (27 de julio de 2020). *Aumentan los millonarios de América Latina a medida que la región más desigual del mundo se hunde bajo el impacto del coronavirus*, Oxfam, 27 de julio de 2020. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/aumentan-los-mil-millonarios-de-america-latina-medida-que-la-region-mas-desigual>. Última revisión, 1 de enero de 2020.
- Prensa Latina. Agencia Informativa Latinoamericana (17 de noviembre de 2020). *Estado brasileño de Sao Paulo extiende cuarentena por Covid 19*, Prensa Latina. Disponible en <https://www.prensa-latina.cu/index.php/component/content/?o=rn&id=411957&SEO=estado-brasileño-de-sao-paulo-extiende-cuarentena-por-covid-19>. Última revisión, 1 de enero de 2021.
- Prensa Latina. Agencia Informativa Latinoamericana (28 de diciembre de 2020). *OMS advierte sobre pandemias más graves en el futuro*, Prensa Latina. <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=420407&SEO=oms-advierte-sobre-pandemias-mas-graves-en-el-futuro>. Última revisión, 1 de enero de 2021.
- Singer, M. (2009). *Introduction to syndemics: a critical systems approach to public and community health*. San Francisco, California: Jossey-Bass.



## **PRONÓSTICOS 2020-2026: UNA DEBILIDAD DE LA ESTRATEGIA MEXICANA DE ESTABILIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA**

Henio Millán Valenzuela

### **Resumen:**

De nuevo, la deuda pública mexicana amenaza con ser un problema para el crecimiento y el abatimiento de la pobreza. El gobierno ha diseñado una estrategia de estabilización en el mediano plazo. El objetivo del texto es evaluar las posibilidades de éxito de esa estrategia, a partir de un ejercicio de simulación que contempla escenarios sobre el crecimiento económico alternativos a los pronósticos oficiales. La principal conclusión es que es imposible estabilizar la deuda en el plazo considerado, si alguno de los pronósticos falla.

*Palabras clave:* Deuda, estabilización, crecimiento, pronóstico, México.

### **Abstract:**

Again, mexican public debt threatens on becoming a problem to growth and poverty reduction. Government has designed a stabilization strategy for the middle term. The purpose of this text is to assess the possibilities of success of this strategy, through a simulation exercise including scenarios of forecasted growth, alternative to the officials. The main conclusion is that is impossible to stabilize debt in the period if one forecasting fails.

*Keywords:* Debt, stabilization, growth, forecast, Mexico.

## Introducción

Como es costumbre, en septiembre de 2020 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público envió al Congreso de la Unión el Paquete Económico para el ejercicio fiscal del siguiente año. Contiene los Criterios Generales de Política Económica (CGPE); las iniciativas de la ley para ingresos, egresos y derechos federales, así como la Miscelánea Fiscal. En términos generales, el programa fiscal ha sido visto como un ejemplo de la persistencia de la política económica con la que inició el gobierno federal, a pesar de que la emergencia de la pandemia de Covid-19, y las dificultades para detenerla, así como sus secuelas sobre la economía nacional, sugerirían un cambio de estrategia, en vista del cambio drástico de contexto.

“Austeridad” se ha convertido en el nombre del juego. Lo que implica que el candado de no incrementar el endeudamiento, ni los impuestos, ni los precios reales de los bienes y servicios públicos y de conservar la prioridad de fortalecer el sector energético, obliga a que el aumento a las partidas involucradas en la salud deberá ser acompañada por reducciones en otros sectores, especialmente los dedicados al desarrollo económico.

Otra característica que ha llamado poco la atención, pero que es de gran relevancia para el país, es la estrategia de estabilizar la deuda<sup>1</sup> como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) en el mediano plazo, a partir de 2021 y hasta 2026. La Ley de Presupuesto y de Responsabilidad Hacendaria consigna que esta relación debe de ser no creciente. La estrategia corre en este mismo sentido, al plantearse metas que se dibujan una trayectoria invariablemente declinante. Este comportamiento significa que anualmente los requerimientos financieros del sector público (RFSP) aumentarán menos proporcionalmente que el producto o disminuirán en términos absolutos, tanto si se incluyen — o no — los ajustes por las variaciones en el tipo de cambio; esto, en un contexto de expansión económica. El cuadro siguiente reproduce las cifras de la Secretaría:

---

<sup>1</sup> Medida en su definición más amplia: por el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP).

## Pronósticos 2020-2026: una debilidad de la estrategia mexicana

Cuadro 1. Proyecciones de la SHCP sobre los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y marco macroeconómico

	RFSP				Crecimiento real del PIB		Deflactor del
	SHRFSP	Déficit público*	Ajuste cambiario	Total	Rango	Puntual	Implícito del PIB**
	Miles de millones de pesos (MMP)				%		
2020	12,632.0	1,761.9	679.4	1082.5	[-10, -6]	-8.0	3.6
2021	13,404.7	772.7	-69.7	842.4	[2.6, 6.6]	4.6	3.4
2022	14,134.7	730.0	45.7	684.3	[2.1, 3.1]	2.6	3.4
2023	14,898.4	763.7	47.4	716.3	[2.0, 3.0]	2.5	3.4
2024	15,702.3	803.9	49.0	754.9	[2.0, 3.0]	2.5	3.4
2025	16,548.1	845.8	50.7	795.1	[2.0, 3.0]	2.5	3.4
2026	17,432.8	884.7	52.7	832.0	[2.0, 3.0]	2.5	3.4
*/Presupuestal y fuera del presupuesto							
**/ Para 2019, la SHCP establece un defactor de 3.3							
Fuente: elaboración propia con datos de SHCP: Guía para el cálculo de metas fiscales 2021							

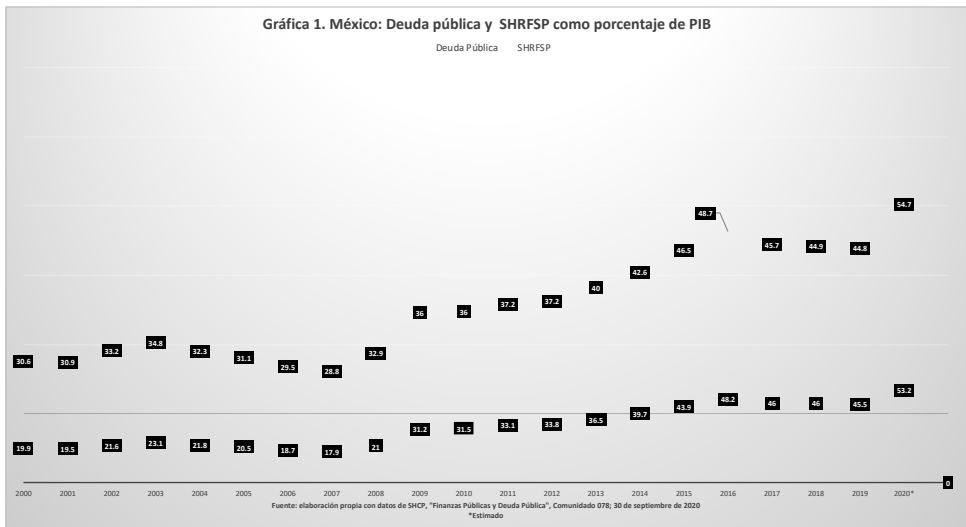
La necesidad de emprender una estrategia de esta naturaleza no es casual. No sólo responde a la intención de cumplir con la LPRH, sino también a la de enfrentar el preocupante crecimiento relativo de la deuda, después de que creíamos que este problema había sido resuelto desde inicio de gobierno de Salinas de Gortari, con la negociación asociada a los “Bonos Brady” (Aspe, 1993). Antes de este proceso, el peso de la deuda se había constituido, como en otras partes, en una severa restricción al crecimiento. “Trampa de la deuda” le llamó Ros (2001). Es probable que fuera el tema más socorrido en las conversaciones y ensayos de economistas y otros científicos sociales. La “deuda eterna” resumía la desesperanza de encontrarle una solución.

Quizá, por eso, el presidente López Obrador ha sido tan firme en declarar que durante su gobierno no se incurriría en nuevo endeudamiento. La recuperación de la memoria no es casual: a partir de la crisis de 2009, el coeficiente de deuda<sup>2</sup> emprendió una carrera alcista con tintes preocupantes. En un principio, esta evolución obedeció más al efecto negativo de la crisis sobre el producto que a un mayor endeudamiento. Es normal que esto suceda en la fase depresiva del

<sup>2</sup> Proporción de deuda pública a PIB: Deuda/PIB.

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

ciclo. Sin embargo, después de este episodio, el indicador experimenta un prolongado período de expansión, en un contexto de crecimientos económicos, que revela que la estrategia de mantener contenido el endeudamiento había llegado a su fin. Así en 2016 alcanza un “pico”, para descender en los tres años siguientes. Pero son los estimados para fines de 2020 los que han movido a preocupación, según nos reporta la siguiente gráfica, trazada con datos de la SHCP.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el aumento estimado es 7.7 y 9.9 puntos porcentuales en las relaciones de deuda y SHRFSP, respectivamente, con relación a 2019. Por supuesto, que la parte más importante de este comportamiento ha sido motivada por el colapso del PIB, asociado al efecto de la pandemia; y, en segundo lugar, al ajuste cambiario, que resulta de la apreciación de las divisas y de la proporción de papel en moneda extranjera (alrededor de 20%). Sin embargo, estos conceptos no agotan toda la explicación: en contra de lo que sostiene el gobierno, en 2020 también se ha recurrido a endeudamiento nuevo. El cuadro 1 nos muestra que sólo 38.5% del aumento en el SHRFSP (déficit público) se debe al ajuste cambiario. El resto es endeudamiento nuevo, equivalente a un poco más de un billón de pesos. Obedece, probablemente, a la caída — en términos

reales —esperada en los ingresos presupuestarios, señaladamente los petroleros (SHCP, 2020). Es decir, no es explicado por las nuevas necesidades que ha acarreado la pandemia.

De estar en lo correcto, esta apreciación ejemplifica dos formas de incurrir en endeudamiento. La primera es aquella que apuntaría a proteger a núcleos vulnerables a los efectos económicos de la pandemia y a frenar la actividad económica, en una fase inicial; y procurar la recuperación en una etapa subsecuente (Hannan, Honjo y Raissi, 2020), mediante una política contra-cíclica prudente y sincronizada con el control de los contagios. La segunda es la ingenua: aumentar el coeficiente de deuda sin incurrir a nuevo endeudamiento *voluntario*. A estas alturas, es claro que esta última ha sido la ruta que ha seguido el gobierno mexicano. Y que, probablemente, lo seguirá siendo en lo que resta de la administración.

El significado es inequívoco: la apuesta por estabilizar la relación de deuda pública a PIB, que consigna el Paquete Económico para 2021, reposa prácticamente en los pronósticos sobre el crecimiento del producto para el escenario 2020-2026. Dos estimaciones han concitado la preocupación de muchos analistas: el pronóstico sobre la caída del PIB en 2020 y el crecimiento para 2021 (CIEP, 2020; Campos, Balam y Álvarez, 2020).

El objetivo de estas líneas es evaluar la estrategia de estabilización de la deuda pública, a la luz escenarios que involucran predicciones alternativas en torno la evolución económica en los primeros años la estrategia (2020 y 2021). Con tal motivo, se organizan en varias secciones. En la primera, se revisa la literatura que subraya las probables consecuencias que una deuda fuera de control tiene sobre las posibilidades de crecimiento económico; y la importancia que éste reviste para abatir rezagos sociales significativos, señaladamente la pobreza. En la segunda se dedica a la metodología, que consta de dos partes: un modelo de simulación del crecimiento del producto y de los escenarios alternativos de expansión económica. En la tercera se presentan y discuten los resultados. La última, como es costumbre, concluye.

## **Deuda y crecimiento: algunos puntos esenciales**

### *a) Crecimiento, desarrollo y pobreza*

A pesar de que cada vez más arraiga la idea de que el crecimiento económico no significa desarrollo, ni conduce necesariamente a un mayor bienestar individual (Sen, 1998 y 2000; Todaro y Smith, 2015; Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009), todavía nadie es capaz de negar su importancia para combatir ciertos rezagos sociales. Países como Chile, por ejemplo, fueron capaces de abatir notablemente la pobreza prácticamente con sólo crecimiento económico y sin una política social *ad hoc* (CEPAL, 2006).

Incluso, sin él muchas de las políticas de combate a la pobreza fracasan, a pesar de estar bien diseñadas. Este fue el caso de las distintas versiones de las transferencias condicionadas en México (Progresá, Oportunidades y Prospera<sup>3</sup>). Todas ellas estaban destinadas a interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza, mediante la formación de capital humano. Las transferencias consistían en el pago del costo de oportunidad que, para una familia, significaba que los hijos estudiaban: en lugar de que un niño abandonara la escuela para conseguir dinero mediante el trabajo o la mendicidad, el gobierno paga esa cantidad, a condición de que asistiera a la escuela y a los centros de salud para una revisión bimestral. De esta forma, se pretendía fortalecer las capacidades, de acuerdo con el enfoque de Sen, era la estrategia básica para abandonar la condición de pobreza. En esencia, se trataba de formar capital humano para que los niños, una vez terminada su escolaridad básica, estuvieran en condiciones de aprovechar las oportunidades de empleo e inversión del mercado. Pero, como ha demostrado Millán (2005), sin crecimiento no hay tales oportunidades. De hecho, este mismo autor demuestra que el modelo de desarrollo, fincado en la exportación manufacturera e impulsado por la política neoliberal, abate la tasa de crecimiento potencial, hasta hacerla sustancialmente menor a la necesaria para absorber a los contingentes de mano de obra que anualmente se incorporan al mercado de trabajo.

En cambio, versiones que replicaron de forma idéntica esta estrategia, como “Asignación Universal por Hijo, en Argentina”; “Bolsa Familia”, en Brasil; “Familias en Acción” en Colombia, por mencionar algunas, registraron un éxito notable en las tareas de reducir los índices de pobreza (Villatoro, 2004). La dife-

---

<sup>3</sup> Progresá: Programa de Educación, Salud y Alimentación; Oportunidades, Programa de Desarrollo Humano, Prospera: Programa de Inclusión Social.

rencia clave fue el crecimiento económico. Durante la primera década, estos países se vieron beneficiados por el auge de los “*commodities*”, cuyos precios fueron impulsados por la demanda vertiginosa de China y la India.

*b) Deuda y crecimiento: la relación no lineal y el círculo vicioso*

Si el crecimiento es, entonces, una condición necesaria, pero insuficiente, para el desarrollo, especialmente cuando éste es visto desde la óptica social, especialmente en países con altos niveles de pobreza, los obstáculos que enfrentan adquieren una especial relevancia. Y uno de ellos es la deuda.

Mediante el uso de un modelo endógeno de crecimiento, con dos sectores, Casares (2015) logra establecer una relación no lineal entre la proporción de deuda pública *externa* y la tasa de crecimiento, que asume la forma de una U invertida. Es decir, para bajas y proporciones de deuda, la tasa de crecimiento aumenta. Pero, cuando llegan a cierto umbral, el crecimiento se desacelera. Este es un ejemplo del carácter dual del endeudamiento: para bajos niveles, es un expediente valioso que puede acelerar la expansión de la economía. Pero cuando rebasa cierto umbral, el efecto es contraproducente.

En realidad, este tipo de relación no lineal en forma de U invertida es una extensión de la curva de Laffer (1981), que describe el impacto en la recaudación fiscal de varias tasas impositivas: a bajos niveles contribuye a engrosar las arcas gubernamentales; pero, después de un umbral, los ingresos tributarios tienden a declinar. Pero la teoría ha logrado adaptarla a la relación deuda-crecimiento (Cohen, 1993). Para el caso mexicano, Germán-Soto (1993) ha recurrido a este artificio para demostrar la existencia de una curva de Laffer. El mensaje es el mismo, el crecimiento se beneficia de bajos niveles de endeudamiento *externo*, pero después cobra factura con un ritmo más lento de expansión económica. Incluso propone una cifra, como umbral entre las dos etapas: 24% del PIB.

La relación no lineal en el sentido descrito parece tener mucho consenso, aunque los mecanismos de transmisión varíen. Para las versiones cercanas al pensamiento keynesiana, el endeudamiento estimula la economía en sus fases recesivas, en virtud de que implica una transferencia del exceso de ahorro privado al público, lo que contribuye a disminuir la diferencia con la inversión, al tiempo que el gasto público se traduce en una mayor demanda agregada. Lo contrario sucede en las fases expansivas. Es decir, opera como un componente de la política contracíclica (Salsman, 2017). En cambio, un perfil más cercano al pensamiento neoclásico postulara el efecto positivo para relajar las restricciones

presupuestarias, pero uno negativo cuando la capacidad de pago se ve comprometida, en virtud de que servicio de la deuda forzaría mayores impuestos que redundarían en una caída de la inversión, especialmente, porque esto incitaría a que los capitales emigren a otros países en busca de mejores utilidades netas (Tornell y Velasco, 1992).

Los estudios anteriores se abocan a la relación entre la *deuda externa* (pública o total) y el crecimiento económico. Sin embargo, para el caso que nos ocupa la proporción relevante es la deuda pública (tanto interna como externa) a PIB. Un avance en este sentido es el estudio Vaca Medina et. al. (2020). Encuentran que la relación en forma de U invertida también existe para el total de la deuda pública. El umbral para este caso es de 27%. Aunque ellos reconocen que, el consenso, ubica este umbral entre 30 y 50%. De confirmarse los pronósticos, el límite superior de este rango sería rebasado por las estimaciones que la propia SHCP ha calculado para 2020.

Es en este sentido que se impone la necesidad de estabilizar el coeficiente de la deuda, porque si sobrepasa el umbral referido la tasa de crecimiento descenderá y, con ello, se podría incurrir en un círculo vicioso entre inestabilidad de la deuda y desaceleración del crecimiento. Álvarez et al., lo describen de la siguiente manera:

La información da elementos para aseverar que el lento crecimiento económico global y por países no garantiza la estabilización o reducción del endeudamiento público. La deuda se incrementa inexorablemente y se convertiría en una restricción financiera permanente que ralentizaría aún más el crecimiento económico futuro. La deuda frena el desempeño económico, puesto que los recursos financieros que podrían utilizarse en el desarrollo de los sectores productivos se destinan, en proporciones importantes, al cumplimiento del servicio de la deuda, contrainiciada en circunstancias cuestionables en la mayoría de los casos.

La deuda ralentiza el crecimiento y este, a su vez, no genera los ingresos necesarios para saldar o reducir el peso de la deuda. Esta situación crea un círculo vicioso de aumento de la deuda y lento crecimiento que tiende a perpetuarse. Así, sólo se crece para dar servicio a la deuda (Álvarez, et. al, 2017, p.66).

Los autores señalan el mecanismo de transmisión que alimenta ese círculo (deuda, detracción de recursos para su servicio, menor disponibilidad para crecimiento, menores recursos para pagar, mayor endeudamiento); pero ubican en los arreglos político-institucionales el origen, de conformidad con lo propuesto por Acemoglu y Robinson (2012). Al parecer esto ha sucedido recientemente en México. Si se observa el cuadro 1, el repunte de la deuda (como proporción del PIB) se registra tras la crisis 2008-2009. Sin embargo, es a partir de 2012, con la vuelta del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder, cuando se acelera la expansión anual, como se puede percibir en el aumento de la pendiente de la curva que describe el fenómeno. Ello puede estar ligado a que la propensión al dispendio, la ostentación, el clientelismo político y, presumiblemente, a la corrupción es mayor en ese partido que en los demás.

En resumen, el crecimiento es una variable necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo; especialmente, para abatir los índices de pobreza. La deuda pública estimula el crecimiento cuando — como proporción del PIB — se mueve en un rango de valores bajos (menores a 30%). Más allá de este umbral, tiende a afectar negativamente la tasa de crecimiento. Lo grave es que, una vez que lo hace, se instala un círculo vicioso que se traduce en menor dinamismo económico y en una deuda pública incontrolable. Por eso la necesidad de intervenir a tiempo para estabilizarla.

### **Metodología: un modelo simple de simulación y escenarios de crecimiento**

La estrategia de estabilizar la proporción de deuda pública es la respuesta de la SHCH al comportamiento reciente. El propósito es ubicarla en 52.15% en 2026, a partir de un estimado para 2020: 54.7%, mediante una trayectoria invariablemente decreciente. Sin embargo, la intención se finca en dos supuestos sobre el crecimiento que han sido calificados de poco realistas: el pronóstico de una caída puntual de -8.% para 2020; y de una recuperación — también puntual — de 4.6% para 2021. Los vaticinios para años posteriores no han suscitado mayores observaciones. En buena parte, por la lejanía de los episodios; pero también, porque tienden a coincidir con la tasa potencial de crecimiento de México en épocas recientes.

#### *a) El modelo de simulación*

El ejercicio que se propone es relativamente sencillo. Consiste en modificar los pronósticos de crecimiento para 2020 y 2021 y, al mismo tiempo, dejar inalterados las proyecciones que la SHCP realiza del ritmo de expansión del PIB para los años subsecuentes; y de los requerimientos financieros del sector público (RFSP) para todo el período. En principio, la simulación no exhibe ningún problema: basta con estimar la relación deuda pública a PIB para distintos niveles de producto, correspondientes a los escenarios considerados para obtener la cifra deseada.

Sin embargo, hay dos obstáculos que sortear: en primer lugar, el dato relevante de deuda pública es el que refiere a su definición amplia: los requerimientos financieros del sector público (RFSP). Estos incluyen el déficit público total neto (presupuestal y el no presupuestal). Ambos son financiados tanto con deuda interna como externa. Por tanto, tienen distintos precios; en este sentido, no pueden ser deflactados por el mismo índice. Lo que obliga a que deben ser considerados en términos nominales, no reales:

$$RFSP_t = DI * P + DE * e \quad (1)$$

Donde DI es la deuda interna denominada en pesos; DE, la deuda externa denominada en dólares; P, es un índice de precios; y e, el tipo de cambio del período. Es esta cifra nominal la que debe de ser agregada al SHRFSP, expresado también en términos nominales, para obtener la proporción de deuda relevante:

$$SHRFSP_t = SHRFSP_{t-1} + RFSP_t \quad (2)$$

Por tanto, para obtener la proporción de deuda pública (d) el contraste debe de ser con el PIB nominal ( $PIB_t^n$ ):

$$d = \frac{SHRFSP_t}{PIB_t^n} \quad (3)$$

El segundo problema es que las proyecciones de crecimiento se realizan en términos reales. Lo que implica que también deben de considerarse la evolución de los precios. La Secretaría ofrece ambos para el horizonte de considerado (SHCP, 2020b), como lo consigna el cuadro 1; y, además, nos guía en la tarea de calcular el PIB nominal:

$$\frac{PIB_t^n}{PIB_{t-1}^n} = \frac{P_t}{P_{t-1}} * \frac{PIB_t}{PIB_{t-1}} = (1 + \pi) * (1 + g) = 1 + PIB_t^n \quad (4)$$

Donde PIB es el producto interno bruto a precios constantes (o real);  $\pi$ , la tasa de inflación, medida por el índice de precios implícito del producto;  $g$ , la tasa de crecimiento del PIB, en términos reales; y  $PIB_t^n$ , la tasa de crecimiento del PIB nominal. Entonces,

$$PIB_t^n = PIB_{t-1}^n * (1 + PIB_t^n) = PIB_{t-1}^n * [(1 + \pi) * (1 + g)] \quad (5)$$

De esta forma, alterando  $g$  podríamos estimar el PIB nominal que se necesita para calcular la relación de deuda pública estimada para varios escenarios.

## Escenarios

La justificación sobre escenarios alternativos a los que propone la SHCP consiste en que parecen subestimar la caída del nivel de actividad para 2020 y, en sentido contrario, sobreestimar el crecimiento para 2021: -0.8 y 4.6%, respectivamente. Esta confianza está cimentada en — al menos dos — aspectos: la reapertura de las actividades económicas, que han llevado ciertamente a un repunte a partir de junio, que se manifiesta en un crecimiento trimestral de 12% en julio-septiembre de 2020, (INEGI, 2020b) después de un derrumbe de 17.1% en marzo-junio del mismo año. El repunte ha sido impulsado por el sector industrial, especialmente las manufacturas, lo cual revela que son las exportaciones las que explican este comportamiento. Es el reflejo de la recuperación de la economía estadounidense, después de que se reabrieron las actividades económicas.

La segunda fuente de es el T-MEC (Tratado de Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá), que entró en vigor en julio de 2020 y que estará vigente en sus términos actuales hasta que, eventualmente, sea revisado dentro de seis años.

Sin embargo, los motivos para descreer de tanto optimismo también son plausibles. En primer lugar, cada vez es más probable que la reapertura de actividades sea temporal, y que de nuevo un nuevo rebrote de la pandemia obligue a adoptar medidas preventivas más estrictas, que sin duda tendrán un efecto negativo sobre la dinámica económica. Incluso, antes de que esto suceda ya hay signos de que la recuperación, sobre todo a partir de septiembre, se desacelera. En el primer caso, la afectación de la economía mexicana no sólo sería directa, sino también provendría de lo que suceda en los Estados Unidos, donde

la probabilidad de experimentar nuevos cierres no sólo se acrecienta con el repunte esperado de la pandemia (como ha ocurrido en Europa), sino también con la alta posibilidad de un relevo en la Casa Blanca y en los órganos legislativos. Es decir, el motor del impulso reciente (las exportaciones) tendería a apagarse.

Con relación al T-MEC, habría que señalar un par de cosas. La primera es la más obvia: este tratado es más restrictivo que su antecesor (el TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte), debido a varias imposiciones del Estados Unidos, entre las que destaca la elevación del contenido regional que prescriben las nuevas reglas de origen, y la obligatoriedad de pagar 16 dólares la hora en 40% del proceso de la industria automotriz, que es el que ha apuntalado la exportación desde hace más de 25 años. Por tanto, no habría razones de peso para esperar que el nuevo tratado suscitara niveles de exportación mayores que el TLCAN, para un mismo nivel de actividad de Estados Unidos. Cabría esperar más de los beneficios potenciales que para México puede acarrear el conflicto de esta nación con China, que del T-MEC.

El siguiente es de naturaleza más estructural y apela a la naturaleza del modelo de desarrollo, que el gobierno actual mantiene inmaculadamente igual hace 35 años. La reorientación del aparato productivo hacia el exterior, con la finalidad de hacer de la exportación manufacturera el motor del crecimiento, tuvo en la apertura comercial su principal baluarte. Permite reducir la protección efectiva y, así, cambiar el sesgo antiexportador. En pocas palabras, cambia la rentabilidad relativa en favor del mercado externo y en desmedro del interno. La oferta se reorienta hacia el exterior (Chacholiades, 1989). Pero también suscita otro fenómeno: el desplazamiento de la producción doméstica por bienes foráneos. De esta forma, se instalan dos fuerzas contrapuestas sobre las tasas de crecimiento: el dinamismo exportador y la penetración de importaciones. De esta forma, se acaba abatiendo la tasa potencial de crecimiento (Millán, 1997).

Las dos observaciones son válidas para postular que, en vez de una recuperación en forma de V, se tenga una en forma de W; o, más lenta en forma de “palomita”.

Los pronósticos recientes de organismos internacionales y de analistas han mejorado recientemente, a la luz de la recuperación observada. Sin embargo, ninguno de ellos llega a ser tan optimista como los de la Secretaría (y ahora del Congreso de la Unión). De un consenso casi generalizado en torno a una caída

de dos dígitos, se ha pasada a un dígito, aunque superior al 9%. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), que suele ser muy benevolente, vaticina un colapso de -9% para 2020, seguido de un repunte de 3.5% para el año siguiente, después de haber estimado -10.5 %, para el primer caso. Citibanamex hace lo propio: -9.8% y 3.5%, respectivamente. La lista es muy grande; por tal razón, el cuadro siguiente incorpora solamente los que se han realizado durante el mes de octubre de 2020:

**Cuadro 2. Pronósticos efectuados en octubre de 2020 (%)**

Institución	2020	2021
Signum	-12	2
BNP Paribas	-11	3.3
Itau BBA	-10.7	3.7
Merrill Lynch	-10	2
Prognosis	-10	3.5
Santander	-10	3.5
Thome	-10	6
BX+	-9.9	2.8
Everecor ISI	-9.9	1.7
Monex	-9.9	2.6
Actinver	-9.8	3.7
Finamex	-9.8	3.5
Citibanamex	-9.8	3.5
Banxico/encuesta	-9.8	3.2
Multiva	-9.8	3.5
Bursamétrica	-9.6	2.8
Mapfre Economicas	-9.6	2.8
Engen Capital	-9.5	3.4
Valmex	-9.4	3.2
BBVA	-9.3	3.7
Invex	-9.3	2.9
Scotiabank	-9.1	3
FMI	-9	3.5
Vector	-9	3.9
JP Morgan Chase	-8.9	3.5
Oxford Economics	-8.9	3.5
Bancoppel	-8.8	3
Barclays	-8.8	3
Promedio (media)	-9.7	3.24
Moda	-9.8	3.50
Mediana	-9.8	3.35
Desviación Estándar	0.69	0.76
Coefficiente de Variación	-7.08	23.33

Fuente: elaboración propia con datos de El CEO, 2020

Como se puede observar, todos los vaticinios son más pesimistas que los que usa la SHCP para estimar sus metas fiscales, señaladamente las que aluden a la proporción de deuda pública. Los más cercanos son el de -8.8% y el de 3.9%, para 2020 y 2021, respectivamente. El cuadro también exhibe las medidas centrales y la dispersión. Parece haber más consenso en torno al primero de los dos años, como muestran tanto la desviación estándar como el coeficiente de variación. Además, la mediana y la moda coinciden, mientras la media solo discrepa en una décima. Es decir, prácticamente la distribución de pronósticos dibuja una curva normal, cuyo valor central es -9.8%. En virtud de que el consenso es menor, no conviene en el segundo adoptar la media sino la mediana. Es decir, para ambos años es más aconsejable usar la mediana como medida central para realizar nuestra simulación.

En el primer caso, porque coincide con la moda y no discrepa significativamente del promedio, mientras en el segundo lo impide la relativamente alta dispersión. Estos son los valores que usa el ejercicio para configurar tres escenarios, que serán contrastados con el de la SHCP, 2020b:

Cuadro 3. Simulación: escenarios de crecimiento real		
	g= tasa de crecimiento real	
	2020	2021
Escenario:	%	
Original (SHCP, 2020b)	-8	4.6
A	-9.8	4.6
B	-8	3.35
C	-9.8	3.35

Fuente: elaboración propia con datos de cuadro 2

En el escenario A, se escoge la mediana de los pronósticos para 2020 y se deja inalterado el que la SHCP seleccionó para el año siguiente. En el B se opera de forma contraria: primer año, igual al oficial; segundo, incorpora aquella medida central. Por último, en el escenario C se juega únicamente

con los vaticinios medianos de las instituciones financieras antes descritas.

## Resultados

Los resultados de aplicar los parámetros de los tres escenarios alternativos al modelo de simulación, descrito en las ecuaciones (5) y (3) se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. La proporción de deuda a PIB bajo distintos escenarios de crecimiento económico									
	1+g	1+π	(1+g)*1+π	PIB Nominal	SHRFSP	d simulado	d SHCP	Diferencia	
	Centésimas de punto porcentual			MMP		(%)		Punto porcentual	MMP
Escenario A									
2019	0.997	1.033	1.029901	24237.6					
2020	0.902	1.036	0.934472	22649.4	12632	55.8	54.7	1.075	243.43
2021	1.046	1.034	1.081564	24496.7	13404.7	54.7	53.7	1.067	261.38
2022	1.026	1.034	1.060884	25988.2	14134.7	54.4	53.4	1.036	269.17
2023	1.025	1.034	1.05985	27543.6	14898.4	54.1	53.1	1.037	285.60
2024	1.025	1.034	1.05985	29192.1	15702.3	53.8	52.8	1.036	302.56
2025	1.025	1.034	1.05985	30939.2	16548.1	53.5	52.5	1.033	319.49
2026	1.025	1.034	1.05985	32790.9	17432.8	53.2	52.2	1.010	331.27
Escenario B									
2019	0.997	1.033	1.029901	24237.6					
2020	0.92	1.036	0.95312	23101.3413	12632	54.7	54.7	0.000	0.00
2021	1.0335	1.034	1.068639	24686.9943	13404.7	54.3	53.7	0.645	159.30
2022	1.026	1.034	1.060884	26190.0372	14134.7	54.0	53.4	0.617	161.48
2023	1.025	1.034	1.05985	27757.511	14898.4	53.7	53.1	0.620	172.10
2024	1.025	1.034	1.05985	29418.798	15702.3	53.4	52.8	0.622	182.95
2025	1.025	1.034	1.05985	31179.5131	16548.1	53.1	52.5	0.620	193.44
2026	1.025	1.034	1.05985	33045.6069	17432.8	52.8	52.2	0.601	198.44
Escenario C									
2019	0.997	1.033	1.029901	24237.6					
2020	0.902	1.036	0.934472	22649.3585	12632	55.8	54.7	1.075	243.43
2021	1.0335	1.034	1.068639	24203.9879	13404.7	55.4	53.7	1.729	418.45
2022	1.026	1.034	1.060884	25677.6235	14134.7	55.0	53.4	1.694	434.87
2023	1.025	1.034	1.05985	27214.4292	14898.4	54.7	53.1	1.691	460.22
2024	1.025	1.034	1.05985	28843.2128	15702.3	54.4	52.8	1.687	486.59
2025	1.025	1.034	1.05985	30569.4791	16548.1	54.1	52.5	1.680	513.42
2026	1.025	1.034	1.05985	32399.0624	17432.8	53.8	52.2	1.653	535.63

Fuente: elaboración propia con datos de SHCP, 2020b

I. En primer lugar, destaca que en todos los escenarios se genera un mayor nivel de deuda (como proporción del PIB, por supuesto) que el de la SHCP; y para cualquier año de la trayectoria de estabilización.

II. El escenario más benigno, en términos de proximidad al pronóstico oficial, es el B. La diferencia entre ambos es, en términos generales, de 0.6 puntos porcentuales. Este dato es significativo, porque en este escenario el pronóstico de simulación coincide con el de la Secretaría en el primer año, pero adopta la mediana de las instituciones financieras en el segundo (3.35%). Si se contrasta con A, en el que la simulación es exactamente al revés (coincidencia en el segundo año y discrepancia en el primero), el resultado es relativamente sorprendente: es más importante el error de pronóstico en 2020 que en el período siguiente. La mayoría de los juicios sobre el carácter optimista de los supuestos macroeconómicos del Paquete fiscal han enfatizado el segundo, no el primer año.

III. El peor escenario es C: cuando fallan los pronósticos para ambos años, la relación de deuda a PIB asume el valor más alto y lejano, en torno a la cada una de las metas de la trayectoria de estabilización.

IV. La diferencia entre los pronósticos escenificados y el oficial representa el exceso de deuda por errar en las proyecciones. En promedio, cada punto porcentual de diferencia que provoca el error de pronóstico equivale a 276.6 MMP<sup>4</sup>, en el escenario A; 287.1 MMP, en el B y 273.8 MMP. Es decir, más de un cuarto de billón de pesos. Este promedio oculta el hecho de que el valor de la diferencia aumenta con el tiempo en todos los escenarios, y entre estos, a medida que se alejan de las predicciones de la Secretaría.

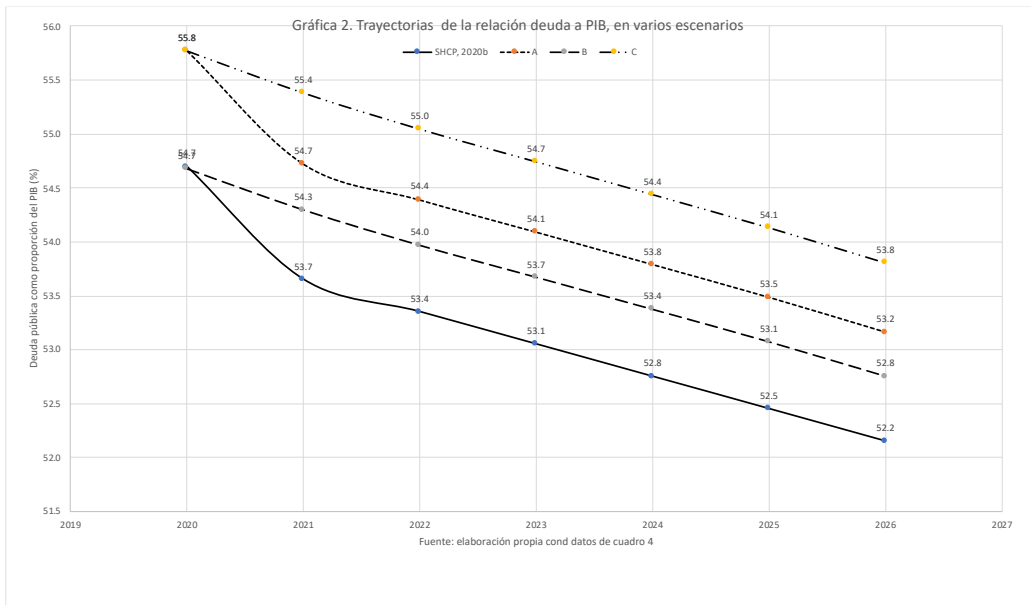
V. En el primer caso (intraescenarios e intertemporal), lo hace a pesar de que la diferencia porcentual tiende a disminuir. Ello indica que el valor de punto crece anualmente más que proporcionalmente que la caída en la cantidad de puntos. Esto es en términos nominales; pero también sucede en términos reales: invariablemente, la tasa media de crecimiento del exceso de deuda supera la de los precios (3.4%): A:

---

<sup>4</sup> MMP: miles de millones de pesos

5.3%; B: 4.5% y C:14%. Es decir, el error tiende a ocultar una aceleración de la deuda mayor que la asociada a las proyecciones oficiales. En el segundo, (interesescenarios), estas tasas reflejan que, mientras más se aleje el escenario del pronóstico oficial, mayor será el valor de exceso de deuda.

La diferencia en puntos porcentuales disminuye en cada uno de los primeros escenarios. El significado es que en algún momento desaparecerá y las trayectorias que describen convergerán con la meta final de la SHCP: 52.2%. El problema es doble: por un lado, no lo harán en el lapso que se contempla; y por el otro, el descenso es tan lento que puede llevar décadas para lograrlo. El primer aspecto se vislumbra en la siguiente gráfica:



Como se puede apreciar, las trayectorias describen curvas que son casi paralelas. Además, en ninguno de los casos, la convergencia ocurre en 2026. El asunto puede parecer menor, pero no lo es. Porque la estrategia de estabilización, muy probablemente, seleccionó la meta para este año para emprender una ruta adi-

cional de abatimiento de la proporción de deuda, hasta llevara a una cifra inferior al umbral de 30%. De lo contrario, se habría renunciado a recobrar el crecimiento y, en su lugar, se habría resignado a un estancamiento de facto.

El discurso de López Obrador que precedió a la pandemia, una vez que su conocieron las cifras del mal desempeño económico en 2019, parecen ratificar esta resignación. La idea central era que el crecimiento no era importante, sino el bienestar y la distribución del ingreso. Que las sociedades podían vivir decentemente con recursos más limitados que los que ofrece el progreso material. Afortunadamente, ese discurso ha desaparecido y la estrategia de Hacienda parece insistir en reconfigurar las condiciones para recuperar el crecimiento. Y una de ellas es la estabilización de la deuda. El problema es que lo hace partiendo de premisas muy endebles sobre el comportamiento inmediato de la economía nacional.

El otro aspecto que preocupa el horizonte temporal de convergencia. Con el propósito de determinarlo, recurrimos a las expresiones tradicionales del valor futuro y valor presente:

$$d_{SHCP\_26} = d_{i\_26}(1 + r)^n \quad (6)$$

Donde  $d_{SHCP\_26}$  es valor del pronóstico para la meta de deuda (como proporción del PIB) de la SHCP para 2026;  $d_{i\_26}$ , es el pronóstico para el escenario  $i$ -ésimo ( $i=A, B$  o  $C$ ) para ese mismo año;  $r$ , la tasa media anual de expansión o descenso  $d_i$ ; y  $n$ , el número de años. Haciendo operaciones:

$$\frac{\ln d_{SHCP\_26} - \ln d_{i\_26}}{\ln(1 + r)} = n \quad (6.1)$$

El resultado indica que para alcanzar la meta de 52.2% de la SHCP llevaría 6.5 años adicionales en el escenario A; 3.97, en el B; y 9, en el C. Es decir, en el primero, a mitad del año de 2033; en el segundo, a fines 2030; y en el tercero, en 2035. En todos los casos, más de una década perdida.

## Conclusiones

El aumento que desde 2008 ha registrado la proporción de deuda a PIB mueve a preocupación, especialmente cuando se considera que, para 2020, habrá sido superior al 50%. Ello es importante porque, después de cierto umbral, este coe-

ficiente deja de ser beneficioso y se torna una amenaza par el crecimiento económico. Este, a su vez, es indispensable para abatir los grandes rezagos sociales, especialmente los asociados a la pobreza. La SHCP parece haberse hecho cargo de este problema, y en el Paquete Económico para 2021 ha diseñado una estrategia para estabilizar la deuda en el mediano plazo (2021-2026).

Sin embargo, la estrategia es presa de pronósticos poco realistas que, si bien sirven para otros propósitos, como la proyección de los ingresos públicos, corren el riesgo de vulnerarla seriamente, hasta producir una situación en el que la deuda salga de control. No es que el pronóstico genere tal amenaza. Más bien, revela que la SHCP no se dispone a tomar las decisiones adecuadas que en mucho dependen de un buen acercamiento con la realidad.

De conformidad con el consenso de analistas e instituciones financieras, se conformaron tres escenarios alternativos. En los dos primeros, se concede a la SHCP el acierto en alguno de sus pronósticos: la caída de la economía en 2020 o la recuperación en 2021. En el tercero, se dibuja una opción más creíble, que consiste en que el vaticinio oficial yerra en los dos casos. La primera conclusión del ejercicio es que en todos los casos el coeficiente de deuda aumenta sustancialmente en todos los años de la trayectoria. La segunda es que, contra lo que es la opinión generalizada, el error en torno al colapso en el primer año es mucho más importante que la falla en 2021. La tercera postula que el escenario más ominoso es aquel en el que ambas predicciones se equivocan.

La diferencia entre pronósticos revela excesos de deuda; es decir, montos adicionales, que no son considerados en la propuesta gubernamental. Pero lo más grave es que, a pesar de que esta diferencia se reduce en términos de puntos porcentuales, se eleva en términos reales; y a tasas superiores a medida que el escenario se aleja de la predicción oficial.

Por último, el ejercicio concluye dos cosas adicionales. En primer lugar, que la convergencia hacia la meta de la SHCP es imposible en el plazo que ella se propuso. En segundo lugar, si se conserva la tasa de descenso de la diferencia, la convergencia llevará en todos los casos más de una década: 2033, 2030 y 2035, en el primero, segundo y tercero de los escenarios. Visto de otra forma: cada vez hay que correr más rápido para quedarse en el mismo lugar, como decía Lewis Carroll.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publisher.
- Álvarez, T., y Álvarez S. (2017). *Polis*. México 2017, vol. 13, núm. 2, pp. 41-71.
- Aspe, P. (1993). *El camino mexicano de la transformación económica*. México: FCE.
- Campos, B., y Álvarez, L. (2020). Las evidencias en torno al Paquete 2021, en *México Evalúa*. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/numerosdeembarrio/13-evidencias-en-torno-al-paquete-economico-2021/>. Consulta 15 de octubre de 2020.
- Casares, E. (2015). A Relationship between External Public Debt and Economic Growth. *Estudios Económicos*, vol. 30, núm. 2, julio-diciembre, pp. 219-243.
- Cepal (2006). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.
- Chacholiades, M. (1989). *Economía internacional*, Madrid: McGraw-Hill.
- CIEP (2020). *Implicaciones del Paquete Económico 2021*. México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.
- Cohen, D. (1993). Low Investment and Large LDC Debt in the 1980's. *American Economic Review*, 1993, vol. 83, issue 3, 437-49.
- EL CEO (21 de octubre de 2020). *Y entonces ¿Cuánto crecerá la economía de México en 2020 y en 2021?* Disponible en <https://elceo.com/economia/crecimiento-economia-mexico-pronosticos-2019-2020/>
- Germán, V. (2020). La curva de Laffer en la relación deuda externa-crecimiento económico de México, 1970-2017. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas Nueva Época*. Volumen 15 Número 2, abril - junio, pp. 205-225.
- Hannan, S., Honjo, K. & Raissi, M. (2020). *Mexico Needs a Fiscal Twist: Response to Covid-19 and Beyond*. IMF, Working Paper No. 20/215.
- INEGI. (2000a). *Estimación oportuna del Producto Interno Bruto en México durante el Tercer Trimestre de 2020*, comunicado de prensa núm. 489/20. 30 de octubre de 2020.
- INEGI. (2020b). *Producto Interno Bruto Trimestral*. Servicio de Información Estadística de Coyuntura.

- Laffer, A. (1981). Government exactions and revenue deficiencies. *The Cato Journal : An Interdisciplinary journal of public policy analysis*. Washington, DC : Inst., ISSN 0273-3072, ZDB-ID 875958-3. - Vol. 1, 1, p. 1-21.
- Millán, H. (1997) "Penetración de Importaciones y dinamismo exportador" *Investigación Económica*, Núm. 221, pp. 61-84.
- Millán, H. (2005). *La pieza faltante. El combate a la pobreza y el crecimiento económico en México*. México, Porrúa y el Colegio Mexiquense.
- Ros, J. (2001). *Development Theory & The Economics of Growth*, University of Michigan.
- Salsman, R. (2017). *The Political Economy of Public Debt. Three Centuries of Theory and Evidence*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Sen, A. (1998). "The Concept of Development" en Hollis Chenery y T.N. Srinivasan, *Handbook of Development of Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad. México: Planeta*.
- SHCP (2020a). *Finanzas Públicas y Deuda Pública*. Comunicado 078; 30 de septiembre.
- SHCP (2020b). *Guía para el cálculo de metas fiscales 2021 (RFSP y Balance Público) y sus proyecciones a mediano plazo"*.
- Stiglitz, J., Sen, A., y Fitoussi, J. (2009). *Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report>.
- Todaro, M. & Smith, S. (2015). *Economic Development*. New Jersey: Pearsons.
- Tornell, A., y Velasco, A. (1992). "The Tradey of Commons and Economic Growth: Why Capital Flows from Poor to Rich Countries". *Journal of Political Economy*, 100(6), 2807-2817.
- Vaca, J., Vaca, G. y Mora, C. (2020). "El impacto de la deuda pública en el crecimiento económico: un estudio empírico de México (1994-2016)". *Revista de la CEPAL* N° 130 abril.
- Villatoro, P. (2004). *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias*. Santiago: Cepal, Serie Políticas Sociales, Núm. 87.



## **POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19. GOBERNANZA EN CRISIS**

Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés  
Salvador Mora Velázquez

### **Resumen:**

La crisis por Covid -19 ha descubierto las debilidades sistémicas de nuestros sistemas de operación a problemas públicos relacionados con las políticas económicas, de salud y productivas. El papel de la investigación científica en ciencias sociales es mostrar los elementos que permitan enfrentar esta crisis, pero también reconocer las condiciones diferenciadas de los Estados para enfrentarla. Este artículo muestra una lectura crítica de una de estas razones señalando la incapacidad del modelo de administración en México para definir un adecuado modelo de gobernanza, así como las consecuencias del cambio de gobierno en 2018 que significan una vuelta a un control patrimonialista del gobierno y su administración.

*Palabras clave:* Covid-19, gobernanza, México, crisis.

### **Abstract:**

The Covid -19 crisis has revealed the systemic weaknesses of our administrative systems to address public problems related to economic, health and productive policy arenas. The role of scientific research in social sciences is to show the elements that make it possible to face this crisis, but also to recognize the different conditions of the States to face it. This article shows a critical reading of one of these reasons, pointing out the inability of the administration model in Mexico to define an adequate governance model, as well as the consequences of the change of government in 2018

that signify a return to patrimonial control of the government and its administration.

*Keywords:* Covid-19, governance, México, crisis.

## **Introducción**

La pandemia provocada por el virus SARS-COVID-19 se ha convertido en un caballo de troya que ha desnudado la capacidad político-administrativa de los gobiernos para ofrecer respuestas que atiendan las demandas que configuran un escenario multinivel de limitaciones acumuladas. En este escenario, la capacidad de planear en medio de la incertidumbre se ha convertido en un reto que enfrentan todos los gobiernos. Sin importar partidos, ideologías o motivaciones. Los hacedores de políticas buscan generar alternativas que logren aminorar alguno de los impactos generados por las afectaciones y las amenazas a los sistemas que acompañan esta crisis.

Nuestras sociedades han enfrentado en el pasado otras crisis, así como situaciones que, en su momento, fueron consideradas sin precedentes. La incertidumbre acompaña a la política, como en todo proceso humano en el que conviven interpretaciones, símbolos y capacidades de traducirla en un riesgo ponderable. Sin embargo, menos generalizable es la posibilidad de contar con las capacidades para hacerlo. La prospectiva implica una condición de información. Por ello, las barreras para visualizar y construir el futuro deseable por parte de los gobiernos no son filosóficas, sino organizacionales.

Identificar algunas de estas diferencias nos conduce a observar que, la pandemia constituye un entorno adicional a diferentes crisis que habitan tanto sociedades como gobiernos a lo largo y ancho del mundo. Pero, también a voltear la vista sobre algunos de los elementos que pueden ayudar a visualizar las formas particulares que adoptan causas y/o consecuencias de la pandemia en ellos y sus sociedades.

Uno de esos elementos, sobre el que queremos situar la vista de este análisis, parte de la identificación de la emergencia de la teoría clásica de la Administración Pública a principios del siglo XX. Los debates que se desprenden de la propuesta Wilsoniana enmarcaron un origen común de una intensa discusión sobre la racionalidad administrativa en el manejo de lo público. La cual, poco a

poco, se empataría con la búsqueda por generar mejores niveles de precisión en cuanto a su materialización en soluciones, al tomarla como criterio de acción y decisión basada en un modelo de eficiencia de tipo económico.

Lo que sigue a continuación es una invitación a reflexionar la política y lo político desde la crisis de este modelo administrativo. Recuperaremos brevemente algunos de sus fundamentos para situarnos críticamente en los mecanismos que ofrece para basar la respuesta organizacional de los gobiernos en las democracias liberales contemporáneas. Para, desde ello, situar la mirada sobre los cambios en la conducción de políticas y de la política en la actual administración federal mexicana, a fin de apuntar algunos rasgos que permitan situar el carácter de nuestra propia crisis en medio de una crisis sistémica.

### **Un modelo de gestión y de racionalidad frente a la incertidumbre**

En el contexto de la guerra fría, las confrontaciones entre liberalismo y capitalismo sirvieron de marco para que los estados occidentales guiaran sus modelos de gestión pública para centrarlos en desarrollar una mayor eficacia técnica y social. Lo cual, tuvo como uno de sus instrumentos el fortalecimiento de sistemas burocráticos profesionales. Veríamos entonces el crecimiento de los gobiernos de manera sectorial en temas centrales como educación, salud, infraestructura, entre otros.

Estos sistemas son los que hoy vemos confrontados en cuanto a sus capacidades de respuesta ante una crisis que ha revelado sus debilidades, así como también del modelo administrativo de respuesta desde el que los hemos diseñado. La imposición del criterio de eficacia y efectividad que acompañó el desarrollo del Estado de Bienestar tendría una modificación importante en las décadas de los 80's y 90's mediante las bases de la Nueva Gestión Pública.

Esta propuesta va a representar una reducción de eficiencia al criterio de racionalidad económica en cuanto a la definición de mecanismos y disposición de recursos públicos. Los elementos de eficacia técnica para la solución de problemas como base de la decisión y acción gubernamental enfrentarán una reorientación para ser guiados desde las premisas de un modelo económico globalizador. Como modelo económico primero, y luego de gestión, estas premisas configurarán más que una perspectiva teórica, una forma de ver el mundo que incluso trascendería a modo de dispositivo (Foucault, 2001) a los programas de investigación académicos en una buena parte del mundo.

Amén de las formas diversas de impacto y asimilación por parte de los países que integran las distintas tradiciones administrativas (Painter y Peters, 2010), los cambios provocados por las iniciativas de reformas ocurridas durante las décadas de 1980's y 1990's dieron lugar a intensos procesos de centralización y fragmentación en los sistemas políticos de diversas democracias liberales tanto avanzadas, como en fortalecimiento. En términos generales, como apuntan Gjelstrup y Sorensen, resultaba clave que "el cambio radical en la manera en que se realiza la gestión pública requiere de reconsiderar la organización, rol y funcionamiento de la administración pública" (Gjelstrup y Sorensen, 2007: 22-23).

El énfasis en la agenda de desarrollo del sector público desde los programas que buscaron fortalecer la competencia y sus parámetros de eficiencia y *effectiveness*, no sólo tuvieron impactos en el funcionamiento de los aparatos administrativos, sino también en las premisas de aproximación a su estudio. Por un lado, los programas ideológicos y de reformas que promovieron iniciativas de privatización y desburocratización formaron parte sustancial de los mecanismos para hacer frente a las fuertes críticas sobre la capacidad generada desde las estructuras institucionales del Estado para gobernar y conducir el rumbo de las sociedades. De forma paralela, también generaron nuevas formas de divergencia sobre las características y fundamentos del campo de estudio de la Administración Pública dando lugar a importantes debates sobre sus formas de organización y desarrollo en el marco del reconocimiento de espacios de competencia y pluralismo. De esta forma, estas nuevas condiciones de operación no sólo generaron cambios importantes en las condiciones de comprensión y desarrollo sino también al respecto de las formas de aproximación y análisis.

Una forma de reconocerlo es que distinguimos una especie de necesaria ampliación en la significación de algunos de sus principales conceptos. Peters (2006) ejemplifica esto en la forma de un juego de implicaciones. Propone distinguir que, en el estudio de la administración pública, a partir de la década de los setenta y ochenta, observamos un giro que va de la posibilidad de contar con respuestas sencillas hacia un escenario que se caracteriza por presentar preguntas difíciles. Las primeras amparadas en un marco de comprensión que suponía una relación estrecha entre un conjunto de formas organizadas de conocimiento surgidos de necesidades prácticas sobre su operación y eficiencia. Y las segundas, sobre las que resulta difícil distinguirlas como producto de un

desarrollo teórico-metodológico particular, o como resultado de la re - dimensión de su objeto simbólico.

Estas reflexiones desde el plano académico suponían reconocer que el mundo no responde a los determinantes supuestos por las teorías clásicas, y que la crisis juega un papel preponderante en la visualización de los límites a la implementación de los supuestos de cualquier modelo. A decir, las crisis económicas como la de los 80's, y la de 2008 para muchos, la crisis del ideal de un mundo unificado a través del modelo político e ideológico de la democracia liberal que supusieron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU, del 11 de marzo del 2004 en Madrid, los ocurridos en noviembre de 2015 en París; por no hablar de la crisis climática que el acuerdo de París parecía volver innegable hasta antes de la crisis política que acompañó el papel de las *fake news* durante la administración del presidente Trump en los EEUU. Y, por supuesto, la actual crisis que ha puesto en evidencia las limitaciones de las políticas y sistemas sanitarios, económicos y de combate a la pobreza, de abastecimiento de alimentos y medicinas, de soberanía alimentaria y energética, entre otras.

Uno de los elementos comunes a todas ellas es la manera en que los gobiernos nacionales han buscado responder a la incertidumbre generada en cada ocasión. Al menos en cuanto a las tradiciones administrativas presentes en occidente (Painter y Peters, 2010), influenciadas preponderantemente por las discusiones y modelos emanados de la tradición angloamericana. Es decir, aquella forma de gobierno configurada desde principios del siglo XX basada en un principio de fragmentación y suma de las partes, así como en un dilema central entre democracia y eficiencia. A continuación, recuperamos algunos de sus elementos distintivos útiles a la presente exposición.

### **El dilema democracia-eficiencia**

El dilema democracia-eficiencia se ha convertido en el centro de la discusión sobre la gestión y la administración pública desde finales del siglo XIX. Nos manifiesta, de alguna manera un dilema en el que viven cotidianamente los aparatos administrativos entre el fin y los objetivos. Lo que será conocida como la escuela ortodoxa en la tradición angloamericana va a explorar una solución que, por demás, tendrá una gran vigencia hasta nuestros días.

Esta escuela estuvo encabezada por Woodrow Wilson, quien definió una manera de enfrentar este dilema a partir de la distinción de dos campos en los que

se sintetiza. Estos serán el de la política y el de la administración. La propuesta reconoce que, si bien en esencia ambos responden a un escenario político, tienen elementos característicos que los diferencian y que resulta indispensable distinguir para definir una respuesta institucional que permita enmarcar sus espacios de interacción de manera controlada.

La política se reconocerá como la arena propia del conflicto por el poder político; y, por tanto, heterogéneo por naturaleza. En este, los objetivos son los que están en el centro del conflicto a partir de la confrontación de posturas ideológicas, partidistas, etc. Por otro lado, la arena de la administración, entendida por Wilson como el campo de los negocios, no en una acepción privada de mercado, sino que reconoce que su centro de acción es el logro de objetivos claros. Es decir, que parte cuando los objetivos están establecidos y se plantea cómo alcanzarlos. Esta separación va a responder a la lógica del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica de su momento, es decir, el de un gobierno descentralizado, democrático y federalista. Quizá, por ello, tanto se facilita su adopción como la búsqueda por ser equiparable la experiencia nacional de diversos Estados tomándolo como referencia.

La dificultad, tanto de la que deriva, como la que busca solucionar, es la del gobierno en acción en un sistema democrático que encuentra en la gestión un elemento central para dirimir pacíficamente los conflictos de una sociedad reconocida como plural y abierta. Así, lo que para Wilson (1886) resulta claro es que esta separación será parte de la construcción de una especie de muralla creada políticamente a partir de leyes e instituciones a fin de permitir que la administración pueda disponer de los mejores medios para cumplir con los objetivos que se le plantean. No es difícil imaginar que esta solución está en algunos de los mecanismos con los que experimentarán diversos Estados para enmarcar el desarrollo de sus aparatos burocráticos y de gestión pública.

Como es de conocimiento dentro de la discusión disciplinaria del campo de la Administración Pública, este optimismo levantó importantes contribuciones que se enmarcarían en la corriente de la ortodoxia, generando un debate ampliado de aquellos supuestos. Desde esta posición resultaba claro que, si los procesos de distinción se cumplieran tal y como está establecido en el diseño institucional, sería posible que los objetivos para los que fue previsto cada proceso administrativo se cumplieran adecuadamente, cualesquiera que éstos sean.

Generando a partir de ello una base primordial que orientaría un funcionamiento eficiente.

No resulta extraño entender el sentido de las críticas que recibiría esta propuesta, principalmente dirigidas a la falta de consideración del elemento humano en su desarrollo. Las críticas partirían entonces por establecer una concepción más humanista en el entendimiento de las organizaciones, sus procesos y sus problemas. Estas críticas vendrían de la perspectiva de lo que se conoce como la corriente heterodoxa. En síntesis, señalaría como muy cuestionable la posibilidad de que los burócratas, siendo parciales, participaran "libremente" en la implementación de las decisiones respecto a las contenido y orientación de las políticas públicas. Es decir, que, si bien la separación política y administración parecería resolver el dilema entre democracia y eficiencia, en la realidad, suponía contar con una serie de elementos difíciles de sostener en la operación cotidiana de cualquier gobierno, y, sobre todo, en cuanto a la conducción de sus aparatos burocráticos al suponer que permanecerían ajenos a la influencia de la negociación política, y viceversa, que esta se mantendría ajena a la posibilidad de influir en aquella como parte de la búsqueda por obtener, mantener y reproducir el poder político por parte de los grupos que abiertamente se encuentran en conflicto permanente a razón de su participación en un entorno plural y democrático.

Esta concepción de administración, en un sentido técnico eficiente, dice uno de los autores clave de la escuela heterodoxa Dwight Waldo (1961), es más bien parte de un contexto que apunta hacia una tendencia histórica por creer que la técnica es la solución al desarrollo del bienestar de la sociedad. Cuando en realidad, a partir de la técnica es posible también capturar los intereses de una organización, así como sus fines. Otro autor, Robert Dahl (1986) sostendrá también la dificultad de la separación política-administración dados los supuestos de la Ortodoxia. En esencia, el planteamiento de ambos radica en reconocer que ambos elementos son inseparables de un marco de valores, y estos, son siempre una condición política. Es decir, los fines, incluso definidos técnicamente, establecen un orden de valores que se privilegian sobre otros que se anulan mediante una decisión.

Desde esta perspectiva, el problema de la definición de fines y medio es reconocido como un problema de definición de valores, y estos se encuentran permanentemente en disputa. La ilusión de la dicotomía consiste en pensar en que

puede resolverse técnicamente el conflicto derivado de la pluralidad en un entorno democrático y que, al hacerlo, los medios ocultarán siempre los fines. Lo cual, genera un entorno distinto para explorar salidas a cómo enfrentar el dilema que hemos mencionado.

Estos debates van a sentar las bases de una forma de gobierno que parte de la fractura desde la gestión de la complejidad del universo social como una solución al control, con base en un viejo principio burocrático como la alta especialización. Es decir, el proceso de atención desde la administración de la complejidad del conflicto entre definiciones y soluciones a los problemas que anima la política se dividirá en partes, y cada una de esas partes se orientará a administrar sus recursos y gestionar por separado sus objetivos. De manera que, se estima posible que la eficiencia de cada sector se materialice en la del todo global. La sectorización va a comprender la importancia de la coordinación de un gobierno en dos sentidos. Desde la teoría clásica de la administración científica de Taylor en forma de un gobierno staff; y, a partir de la organización de silos organizacionales en cuanto a su funcionamiento.

Para este tipo de gobiernos basados en un modelo sectorial, uno de sus principales problemas aparece cuando uno de los sectores intenta preservarse de la crisis que enfrenta otro sector, al tiempo en que trata de mejorar la situación que enfrenta producto de aquella crisis, pero de manera particular. Otro es que demanda una gran capacidad de coordinación, pero esta se enfrenta a un criterio de auto preservación e incrementalidad. Como podemos fácilmente imaginar hoy, la complejidad incremental de las múltiples dinámicas sociales vuelve cada vez más difícil la concepción de los problemas de una manera aislada, al tiempo que representa un obstáculo para su identificación como problema común. Pero, también podemos fácilmente observar que la imaginación burocrática ha persistido en la certeza de que cada sector se enfoque en su parte para enfrentar incluso una crisis sistémica.

### **Las lecciones para guiar un modelo de gobernanza**

Una de las lecciones más difíciles de dimensionar y aprender que nos ha dejado como herencia el siglo XX es que un gobierno no puede funcionar sin tener la capacidad de generar acuerdos entre los sujetos mismos de la política. Estas ideas han sido parte de la necesidad de incorporar la evidencia en la medición

de criterios de eficiencia económica; así como del fortalecimiento democrático que apuntala la relación entre los resultados y los procesos de legitimación del poder político (Peters, 2006). Es decir, en el cruce de dos formas de enfrentar la crisis de la propia política y de la confianza en las instituciones que ha permeado a las democracias liberales en las últimas tres décadas (Mouffe, 1999).

Desde esta última perspectiva es que en México hemos visto esfuerzos por dar visibilidad a la relación entre la idea que acompañó los procesos de transición democrática como la recuperación de lo público social (Aguilar, 1993), la democratización de la administración pública (Cunnill, 2004), la recuperar la confianza en la política (Mouffe, 1999), con la posibilidad de revertir la desconfianza provocada por modelos de políticas centrados en racionalidades económicas y en la concepción unilateral de los problemas desde la, cada vez más limitada, racionalidad gubernamental (Maldonado y Pérez, 2015).

De ahí surge el modelo de gobernanza que busca retomar elementos que contrastan y buscan superar la respuesta burocrática a la complejidad de los problemas públicos. Un modelo de gobernanza implica integrar diferentes sectores de gobierno, reinsertar la sociedad civil y el mundo externo al gobierno y tener capacidad de acción para actuar en los sectores público y privado. Como parte indispensable de su reflexión contemporánea se distinguen nuevos actores, tanto en el entorno de competencia política vinculados con el diseño de políticas, como a través de las nuevas categorías empleadas para aproximarse a su práctica y estudio tales como directores, productores de bienes y servicios públicos, y clientes y usuarios.

Si bien, la administración pública visualizada desde la burocracia ha sido eficaz en resolver problemas, hoy, con problemas más inestables, un entorno incierto y la contingencia por la crisis sistémica provocada por el nuevo virus, hacen difícil de prever las consecuencias de las acciones. Dando como resultado que las organizaciones deban buscar formas de organizarse que correspondan a un entorno incierto y variable. Así, en las últimas décadas ha ocurrido un fenómeno singular, pues éstas formas y sus significados en muchos casos se superpusieron -más que integraron- con las formas y estructuras de viejos conceptos sobre formas organizacionales y del funcionamiento de los gobiernos, como de las burocracias públicas gubernamentales. No obstante, ha sido posible establecer criterios de aproximación para redefinir formas distintas de *governance*, promoviendo de igual manera la desvinculación entre formas tradicionales de

gobierno jerárquico burocrático y los procesos de coordinación como señalan Gjelstrup y Sorensen (2007):

- La dirección centralizada no se lleva a cabo a través de un detallado sistema jerárquico de seguimiento de reglas y sanciones, sino tiene lugar de una forma más indirecta a través de la auto regulación de los actores.
- La gobernanza se lleva a cabo a través de formas basadas en las reglas y formas básicas del mercado y de la sociedad civil que suponen niveles considerables de autonomía de los burócratas a nivel de calle.
- La demanda de autonomía se incrementa considerablemente por la dependencia de formas horizontales de coordinación como la cooperación negociada y contratada en diversas formas de asociaciones público-privadas y/o por el aumento de la descentralización de la toma de decisiones para las instituciones públicas, autoridades locales, las juntas de usuarios y los consejos ciudadanos.
- El aumento de la fragmentación trae consigo un déficit de coordinación que se resuelve a través de un crecimiento gradual en redes de gobierno formales e informales que operan con referencia a la interdependencia horizontal en lugar de un sistema detallado de reglas jerárquicas.

El objetivo de la gobernanza está planteado para contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos al generar un marco para un desarrollo institucional social duradero. Busca reconocer, por ejemplo, cuáles son las instituciones que permiten estabilizar una gobernanza y llegar a acuerdos que retomen cierta gobernabilidad en general. Parte de estos acuerdos implica contemplar un papel diferente para la administración pública. En el sentido de señalar que

[...] la imagen tradicional de la administración pública como neutral, con burócratas que siguen reglas, y/o tecnócratas con conocimientos indiscutibles acerca de cómo decidir e implementar centralizadamente sobre las políticas de una manera más beneficiosa, ya no igual de destacada. Ha sido gradualmente dejada de lado por una imagen de los administradores públicos como co-actores activos, involucrados

en el proceso de políticas y en la producción de gobernanza pública (Gjelstrup y Sorensen, 2007, p. 351).

La respuesta teórica frente a ello es relativamente simple. Por un lado, se muestra la evidente necesidad de apuntar hacia una idea de gestión no jerárquica, capaz de mover recursos con rapidez, trabajo en equipo, con ética profesional. Es decir, un modelo que rompa con la lógica vertical y jerárquica de una u otra forma, que siempre orienta a las ventajas de la lógica de red para la recuperación de toda una parte de relaciones humanas en estos contextos nuevos. O bien, afirmando que un buen gobierno

no es solo aquel que soluciona racionalmente problemas públicos (à la Políticas Públicas), o que enfrenta con eficacia, eficiencia y economía (à la Nueva Gestión Pública) la provisión de servicios y bienes públicos. Ni es solo aquel que coordina la participación ciudadana en el proceso de alcanzar objetivos socialmente deseados (à la Gobernanza), o que cumple con los estándares de transparencia y rendición de cuentas internacionalmente legitimados (à la "Good Governance") (Dussage, 2015).

A partir de reconocer la forma en que estos modelos se empalman en las lógicas de atención a las crisis vale preguntarnos, ¿cómo pensar las organizaciones sectoriales encargadas de enfrentar las afectaciones sociales de la pandemia COVID-19?, ¿cómo dimensionar lo que corresponde de su funcionamiento a las condiciones del entorno, y en qué otros deben encontrar mecanismos de resiliencia a los cambios de ese mismo entorno? Algo claro para muchas sociedades es que en este tiempo de crisis algo no está saliendo del todo bien cuando el mundo está llegando a los 1.32 millones de muertes por COVID-19, y 54.3 millones de casos confirmados. Cuando en los EEUU la cifra asciende a 246 mil muertes y 11.1 millones de contagios, y en México nos encontramos cerca de las 100 mil muertes y ascendemos al millón de casos confirmados de contagio. El modelo no corresponde a los problemas.

Aunque sabemos leer la crisis en clave de complejidad y gobernanza, la cultura dominante en términos de racionalidad económica y burocrática que permanecen del primer modelo descrito sintéticamente líneas arriba impide traducir esas lecturas a una solución distinta.

### **La política en México en el cruce de la crisis**

Una crisis que no es posible prever desde los instrumentos clásicos de planeación se vuelve muy peligrosa. Una sindemia como la que asola a nuestro país, en un momento en que la administración a cargo de hacerle frente decide replantear su modelo endureciendo la centralización de decisiones prioritarias, debilitando las estructuras burocráticas, inhibiendo la capacidad de coordinación intergubernamental e intersectorial, negando las potencialidades de afirmación de un modelo de gobernanza con decisiones que incluso prevén la vuelta a un modelo pre burocrático de control político de las decisiones técnicas puede derivar en que se vuelva imposible de atender y llevar al sistema a otras formas de colapso. Este es el caso de nuestro país.

Como hemos señalado, la sindemia de Covid 19 se ha convertido para México en un caballo de troya que ha desnudado la capacidad político-administrativa de los gobiernos federal, estatal y municipal para ofrecer respuestas que atiendan las demandas que configuran un escenario multinivel de atención coordinada. La epidemia global de Covid-19 encuentra a México inmerso en un proceso político resultado del cambio ideológico y de gobierno resultado del proceso electoral del año 2018.

La nueva dinámica que el gobierno emprendió para enfrentar su cambio de modelo y a esta crisis sistémica no contó con los diagnósticos y evaluaciones para definir las acciones para el diseño de políticas y programas que se propusieran el robustecimiento de políticas sectoriales que, desde la campaña habían sido denunciadas y advertían de bajo rendimiento de las agencias gubernamentales en materia laboral, educación, energía, salud. Sobra advertir que la fórmula de campaña del candidato presidencial AMLO con referencias casi mágicas, ocultaron la complejidad social que el país vive. Desafortunadamente aún no contamos con una interpretación sociológica de la alternancia, lo cual vuelve tentadoramente sencillo considerar que el triunfo electoral del partido MORENA se traduce en la aceptación de un proyecto que, a modo de paraguas, se propone implementar una serie de políticas para configurar un cambio, hasta ahora no perfilado siquiera, en el régimen económico, redefinir las relaciones de poder e incluso, o configurar el modelo federal.

Por el contrario, las medidas económicas tomadas hasta ahora, luego de dos años de administración, han buscado centralizar el gasto, y lograr que desde el poder Ejecutivo se determine políticamente la agenda de inversión en proyectos

prioritarios con el capital privado. Con ello, se ha renunciado a la lógica de racionalidad técnico-burocrática de la que hablamos líneas arriba, por considerarla eje de las políticas neoliberales del pasado. Como podrá advertirse, en ello media la vuelta a uno de los problemas más profundos de la acción administrativa, como el reconocerle altamente permeable a la lógica de decisión política, cerrando la puerta, desde una renovada dimensión política a la profesionalización de la burocracia pública y coartando la efectividad de los mecanismos mediante los que había operado en los últimos 40 años.

Uno de las decisiones más controversiales y problemáticas más evidentes de dichos cambios es que han modificado las bases legales y reglamentarias que posibilitaban esquemas de inversión multianual. Los escenarios directamente afectados, en primera instancia, han sido el de la ciencia y la tecnología, así como el sector salud. El primero mediante la centralización del gasto y la eliminación de estructuras colegiadas de apoyo a las decisiones, y el segundo mediante la eliminación del Seguro Popular como un instrumento comprendido en términos de salud pública y de coordinación intergubernamental (Flamand y Moreno, 2014). Estos mecanismos, establecidos en la administración federal anterior como una alternativa abiertamente diseñada para introducir condiciones de flexibilidad en el ejercicio presupuestal. Buscando con ello que este pudiera contar con formas de vinculación con las condiciones variables de un entorno complejo, sin romper la lógica sectorizada, jerárquica y de racionalidad técnica en que se asentó la capacidad de controlarlo, anclándole a formas de transparencia y rendición de cuentas. Tal como sucedía con los fideicomisos recientemente declarados extintos, y con la reforma a la Ley de Salud mediante la cual se contempla que el gobierno federal pueda utilizar 33,000 millones de pesos del Fondo de Salud para el Bienestar, destinado para atender enfermedades que generan gastos catastróficos en las familias, usado con el Seguro Popular, también extinto.

Así, la cancelación de la inversión en la construcción de una planta cervecera en el norte del país y del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México que se construía en Texcoco, han provocado una vuelta a los años en que se afirmaban legítimas dudas sobre las garantías legales que brindarían certidumbre jurídica a la inversión y el capital. Dichas decisiones gubernamentales se han revestido del apoyo de la ciudadanía a partir de una consulta innecesaria, porque las decisiones en materia de políticas es una competencia del go-

bierno. Cabe mencionar que, al no estar sancionada por la Ley de Consulta Ciudadana, la consulta no podía ser vinculante. La simulación democrática del acto de consulta convierte a esta última en un ejercicio de proximidad accesorio, porque el gobierno y propiamente, el poder Ejecutivo federal ha hecho uso de la democracia directa como un instrumento político para tomar decisiones altamente impugnadas desde y por sectores que se ven afectados.

Decidir desde la presidencia sin que medien criterios económicos basados en evaluaciones que indiquen de los riesgos económicos, sociales, ambientales; ni, tampoco, atendiendo a los procedimientos burocráticos diseñados para dar certeza a la implementación para apegarla a los criterios democráticos de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, parece ser el sino de la actual administración federal. Otro dato interesante es que, a pesar de contar con las agencias que le posibilitarían una decisión que buscara persuadir y disminuir el coste y rechazo de la acción gubernamental, en ningún momento se buscó la negociación y el reconocimiento de los intereses de grupos. La negativa a criterios de gobernanza es determinante, tanto como el rechazo a criterios de eficacia y eficiencia económicos, y, al parecer también hacia los procedimientos clásicos de control burocrático.

Las decisiones gubernamentales tomadas por el presente gobierno en materia de recortes a la estructura burocrática y de reasignación de las prioridades del gasto, han planteado una reorientación en sus funciones para proponer una agenda que busca resultados que implican adecuar los instrumentos de gestión configurados a lo largo de las últimas tres décadas, al considerarlos como no suficientes e inadecuados. Sin embargo, lograr estos cambios demanda de un esfuerzo colectivo donde el gobierno se conciba como un agente colaborador, asociado, líder y agente proactivo, así como facilitador. En cambio, poco a poco, se ha ido definiendo la conducción del poder ejecutivo federal desde un ejercicio centralizador, que monopoliza la dirección, la razón y el rumbo.

Hay que aceptar que la capacidad directiva construida a lo largo de estas décadas deviene de reformas que habían superado la visión estatista. Hay que reconocer también que los cambios político-administrativos que trajeron la reforma del Estado determinaron "(...) el agotamiento financiero y político" de lo que otrora definió la existencia de la matriz estado-céntrica. En la literatura especializada, la crisis de los gobiernos democráticos ha devenido de no solucionar los problemas públicos. Estos, por el contrario, se han agudizado.

No obstante, igual de importante es señalar que la afirmación estatal que se recupera como centro de la conducción política y de gestión en México resurge a partir de la subordinación de la agenda subnacional, al tiempo en que se ha robustecido mediante el ataque al pacto fiscal y al demandar mayor control sobre los recursos que provienen de diferente fuente para su financiamiento. En cuando al factor económico, esta vuelta al estatismo ha implicado reformas y cambios en la forma de asignación y reasignación presupuestal mediante las que el gobierno federal ha logrado fortalecer sus proyectos prioritarios.

Frente a ello, la ruta de la política como arena de resistencia parece estar perdida porque desde el año 2018, la mayoría de MORENA ha significado la anulación de la ruta del Congreso de la Unión como espacio de negociación y a su vez, discusión para pugnar por aumentos presupuestales para los proyectos gubernamentales subnacionales. De manera que la confrontación comienza a tomar el camino legal de la controversia constitucional. Al menos en la medida en que logre mantenerse cierta autonomía del poder Judicial.

En el ámbito político, la construcción del discurso hegemónico popular ha implicado la desinstitucionalización y, por ende, finiquitar el desarrollo de las agencias autónomas y a todo aquel cuerpo intermedio con los grupos sociales. Tal es el caso de los partidos, especialmente, para plantear el sometimiento de toda estructura y colocar detrás de la dominancia del poder Ejecutivo tanto a los órganos gubernativos como al poder legislativo, e incluso el poder judicial. Todos van acabando, siendo sujetos, una vez más, a la función gubernativa. (Rosanvallon, 2015).

Es así, que la resistencia que muestren poderes autónomos, poderes ejecutivos locales, serán expuestos como agentes opuestos a la irreversibilidad del cambio y enemigos del nuevo orden. La agenda política se fortalece con un discurso en el que el nativismo se robustece a partir de la denuncia en la tribuna pública del vínculo directo con la clase política del pasado perverso que prescribió como punto de vínculo la corrupción.

Discursos que favorecen la revisión de casos de alto impacto mediático hoy se retoman para proponer nuevas teorías o investigaciones como el caso de Ayotzinapa y el fin de la verdad histórica. La agenda de gobernabilidad se ha trastocado negando la pluralidad y, por ende, no se reconoce y se invisibiliza la agenda e intereses que las entidades representan.

La presión que las regiones tienen en materia de seguridad ata de manos a los gobiernos locales y estatales por la disminución presupuestal y su incapacidad pasada por generar nulos programas de capacitación que les permitiera delinear rutas de profesionalización como demandaba el modelo que se construyó. La imposición de la política de militarización por medio de la Guardia Nacional, así como, por asimilación de facto de la estructura orgánica y funcional a partir de los nombramientos y personal afectivo que con base a licencias conforma el nuevo cuerpo han empobrecido una estrategia integral que ataque la violencia que aqueja al país.

La austeridad como política de control presupuestal ha permitido que el gobierno federal establezca planes estratégicos que han redefinido las prioridades nacionales, y que han determinado el rumbo de cuantiosas inversiones, pese a que han generado también una gran oposición por parte de grupos sociales que directa o indirectamente se han visto afectados. La política pública en materia energética y de comunicación son un ejemplo claro, que nos permite referir a que las acciones del actual gobierno se oponen a un modelo de gobernanza. Y que, al mismo tiempo, vuelve la vista sobre el fortalecimiento de una lógica burocrática que reconoce la fragmentación y la parcialización de su acción, ignorando la complejidad de las relaciones que vinculan tanto causas y efectos de su intervención en los problemas públicos.

La ruptura en la gestión en tiempos recientes de los criterios de implementación ha provocado que el entendimiento y solución de los problemas públicos esté cosificando la acción de gobierno. Lo cual está generando una creciente ingobernabilidad e insuficiencia del gobierno federal. De esta manera, tenemos que las respuestas que el gobierno actual ha dado a los problemas públicos detonados o potenciados por la pandemia presentan fallas que podemos generalizar en la disociación que la acción gubernativa tiene, y, asimismo, en la fragmentación de las decisiones que terminan mostrando una desvinculación que afecta programas o proyectos específicos.

La creciente complejidad del híbrido modelo político-económico junto con una inoperante e insuficiente gestión gubernamental nos permite retomar las críticas que definieron la gestión basada en modelos de gestión basados en criterios económicos planteadas en gobiernos anteriores. Por eso, desde esas mismas críticas, advertimos que las políticas y los programas que se desprenden manifiestan “ser inconexos, segmentados, hasta el extremo de ser incompatibles

y contraponerse.” (Aguilar, 2016, pp. 54-55). En suma, al perderse de vista un enfoque de Estado y una visión integral de la acción de gobierno se provocan efectos nocivos sobre la eficacia y efectividad, lo que provoca en última instancia, una afectación sobre la capacidad directiva del gobierno.

La dimensión técnica instrumentada desde Palacio Nacional condiciona los alcances del proyecto gubernamental, al primar el criterio político-ideológico la fragmentación de las acciones de gobierno como un antivalor público. Derivado del planteamiento anterior tenemos que reconocer que, si asociamos las capacidades técnico-administrativas con la “política de la gestión pública”, tenemos resultados de distinta incidencia El autollamado redimensionamiento de la función estatal, como agente central, limita en la atención de problemas públicos y en la determinación del valor público. Pues hay acciones de gobierno que demandan la colaboración con los ciudadanos y otros actores provenientes de la esfera de la sociedad civil con quienes se tejen redes construyéndose un esfuerzo colectivo de acción pública que pretende conformar intereses colectivos.

El espacio más evidente y costoso de esto es lo ocurrido en la conducción de las políticas de salud. De acuerdo con Frenk, Gómez, Knaul y Arreola (2020, pp. 135-140), la disminución del gasto público en salud afectó la capacidad de operación de áreas prioritarias como la Dirección General de Epidemiología; el debilitamiento del Consejo de Salubridad General anuló la capacidad de diseñar una respuesta integral a la crisis al centralizar las decisiones, en lugar de seguir, como en 2019, una política articulada con la OMS e incorporando aportes estratégicos que llevaran a una adopción consensuada con actores locales y sub nacionales. El desprecio abierto por la técnica generó una incorrecta percepción del riesgo y la gravedad de la crisis, lo que llevó a definir una respuesta tardía a la primera etapa de la contingencia. El resultado es que México es el país con el mayor número de trabajadores de salud contagiados por Covid-19 (Chávez, 2020).

Mención aparte merece la decisión crítica de dismantelar el Sistema de Protección Social en Salud, y con ello desaparecer el Seguro Popular y crear el Instituto Nacional para el Bienestar, pues en palabras de Frenk (2020):

Se trata de una agencia prestadora de servicios que se diseñó pensando en el anticuado modelo asistencial y segregado que prevalecía en México en los años setenta del siglo pasado. Su propuesta de reconversión se topó con un estancamiento del presupuesto para la salud,

conjuntando con un nivel sin precedentes de pericia administrativa y el desarreglo de las relaciones entre la federación y los estados, todo lo cual generó desabasto de insumos, incluyendo el equipo de protección para los trabajadores de la salud, y altos niveles de incertidumbre e insatisfacción entre el personal (p. 140).

### **A manera de conclusión**

A manera de digresión advirtamos algo que comienza a sintetizar lo aquí escrito. Si la capacidad estatal implica la habilidad de los actores estatales para articular las políticas públicas con los actores sociales, a modo de poder implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben, entonces reconocemos que el problema que vivimos frente a la crisis y ante la post crisis actual derivada de la pandemia global por COVID-19, no puede mirarse sólo en términos de eficacia o eficiencia en la implementación acciones y decisiones. Por el contrario, lo que abiertamente está ocurriendo y determina la discusión, incluso acerca de la respuesta del sector salud, se sintetiza en los problemas derivados de las decisiones generales en materia de política fiscal y haciendaria. La disposición de recursos y la incapacidad para generar acuerdos conduce a pasos veloces a un conflicto jurídico que apela a una dirección que apela a la necesidad de establecer principios de coordinación. Reafirmemos pues, una idea al respecto. La capacidad de:

dirección de la sociedad no puede efectuarse ni ser eficaz sólo mediante la acción exclusiva o unilateral del gobierno, sólo con el empleo de sus propias facultades, poderes, atributos, equipos, recursos, porque éstos no bastan para gobernar los problemas públicos actuales que son de mayor complejidad y escala ni bastan para responder a las expectativas sociales en un nivel razonable (Aguilar, 2016).

Sin embargo, frente a ello, distinguimos un serio conflicto que tiene como trasfondo la incapacidad de concreción del modelo de gestión derivado de la experiencia del siglo XX en México, las resistencias de nuestra cultura administrativa a un modelo de gobernanza, la adaptación diferenciada de patrones de conducta organizacional de las agencias federales, estatales y municipales, y el re-

surgimiento de elementos patrimonialistas que están redefiniendo las relaciones entre política y administración. Parece que un modelo basado en una cultura de desconfianza ha sido más resiliente que las otras formas de gobierno estrictamente adaptada a la racionalidad económica.

Superar esta insuficiencia gubernamental, política, presupuestal y directiva implica restituir la capacidad institucional para construir la “habilidad de las instancias gubernamentales para mejorar el desempeño de sus funciones, resolver problemas y especificar y lograr objetivos, así como para movilizar y adecuar las respuestas de sus instituciones a los nuevos problemas públicos” (Aguilar, 2016 bis) que requieren de atención y solución. Es decir, un país es gobernable si atiende que su:

gobierno [es] legítimo, institucional, capaz, competente, financieramente sano, costo-eficiente, abierto, sea directivamente suficiente para conducir su sociedad hacia los futuros exigibles y preferidos de convivencia y para coordinar la multiplicidad y escala de sus transacciones e interacciones en un mundo contemporáneo que ha devenido complejo en dinámica, relaciones y problemas por la globalización económica, las tecnologías de información y cálculo, la conectividad, la economía del conocimiento, la independencia e interdependencia de los actores sociales, la transterritorialidad de los asuntos públicos cruciales, o por la resistencia de sectores de ciudadanos a dejar que el gobierno sea quien decida por sí mismo la agenda y las acciones que tienen que ver con los asuntos y los futuros de sus vidas, sobre los que tienen apreciable información, conocimiento, intereses y compromiso moral o político. (Aguilar, 2016 bis).

Desde esta mirada tenemos que considerar que no sólo importa cumplir con el razonamiento instrumental para garantizar el proceso de políticas, si no la capacidad institucional nos permite ubicar que hay un contexto específico que somete a todos los actores involucrados a los valores democráticos sin que se descuide las capacidades administrativas y capacidades políticas.

### Referencias bibliográficas

Aguilar, V. (1993). *Estudio Introductorio, en El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

- Aguilar, L. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*, México: INE.
- Aguilar, L. (2016 bis). *Introducción en Aguilar, Luis (compilador). Política pública*. México: Editorial Siglo XXI editores, primera reimpresión.
- Chávez, V. (30 de mayo de 2020). En México hay más muertes y contagios de personal médico que en Italia y EU . *El Financiero*. Disponible en <https://www.el-financiero.com.mx/nacional/en-mexicomas-muertes-y-contagios-de-personal-medico-que-en-italia>
- Cunill, G. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En, Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Garnier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski. *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; CLAD.
- Foucault, M. (2001). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- Flamand, L., y Moreno, C. (2014). *Seguro popular y federalismo en México*. México: CIDE.
- Frenk, J., Gómez, O., Knaut F., y Arreola, H. (2020). *Salud: Focos rojos*. México: Debate.
- Dahl, R. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dussage, M. (2015). *Gestión Pública y Buen Gobierno en México*. México: Universidad de Guanajuato.
- Gjelstrup, G., y Sorensen, E. (2007). *Public Administration in Transition. Theory, Ptactice, Methodology*. Dinamarca: DJOF Publishing Conpenhagen.
- Maldonado, C., y Pérez G. (2015). *Antología sobre evaluación*. México: CIDE
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Painter, M., y Peters, G. (2010). *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave MacMillan.
- Peters, G. (2006). "Administración Pública y Democracia: la conexión emergente". *Revista Administración y ciudadanía*. Número 1.
- Rosas, H. A. (2015). *Capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático*, México: Editorial Ítaca/ UAM- Xochimilco.
- Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Argentina: Manantial.
- Waldo, D. (1961). *Teoría política de la administración pública*. Madrid: Tecnós,
- Wilson, W. (1886). "The Study of Public Administration". Disponible en: <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=465>

## EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y NORMATIVA APLICABLE PARA HACER FRENTE A LA CONTINGENCIA SANITARIA DEL SARS-COV-2 EN MÉXICO

Rodolfo Ortiz Ortiz  
Omar Leal García

### **Resumen:**

Las medidas en el ámbito de la salud que han sido impuestas en el presente siglo, derivadas de las situaciones pandémicas que hemos experimentado en el país, han consistido principalmente en autorizaciones de tipo administrativo y de carácter sumario como la declaración de cuarentenas y aislamientos, lo que constituye una clara restricción a la libertad de movimiento, en menor medida las evaluaciones o filtros para permitir la entrada al país, el despliegue de personal de las fuerzas armadas para apoyar en tareas de acopio de víveres o actividades sanitarias, así como la suspensión de clases y de algunas actividades laborales en los sectores no indispensables e inclusive la asignación de presupuesto o recursos que no estaban previstos en el ejercicio anual. Si bien, el COVID-19 ha interferido en todas las actividades cotidianas de la vida pública, y han tenido que surgir distintas medidas, protocolos y acuerdos para poder hacer frente a esta situación de emergencia, la respuesta reactiva del Estado no formuló las políticas y acciones preventivas de forma adecuada.

*Palabras clave:* Derecho administrativo, suspensión de garantías, estado de emergencia, SARS-COV-2.

### **Abstract:**

The Covid-19 crisis has revealed the systemic weaknesses of our administrative systems to address public problems related to economic, health and productive policy arenas. The role of scientific research in social sciences is to show the elements that make it possible to face this crisis, but

also to recognize the different conditions of the States to face it. This article shows a critical reading of one of these reasons, pointing out the inability of the administration model in Mexico to define an adequate governance model, as well as the consequences of the change of government in 2018 that signify a return to patrimonial control of the government and its administration. The measures in the field of health that have been imposed in this century, derived from the pandemic situations that we have experienced in the country, have mainly consisted of administrative and summary authorizations such as the declaration of quarantines and isolations, which which constitutes a clear restriction on freedom of movement, to a lesser extent the evaluations or filters to allow entry to the country, the deployment of armed forces personnel to support food collection or health activities, as well as the suspension of classes and some work activities in non-essential sectors and even the allocation of budget or resources that were not foreseen in the annual exercise. Although COVID-19 has interfered in all the daily activities of public life, and different means, protocols and agreements have had to emerge to be able to face this emergency, the reactive response of the State did not formulate the policies and preventive actions appropriately.

*Keywords:* Administrative law, suspension of guarantees, state of emergency, SARS-COV-2.

### **Derecho administrativo como derecho de las potestades**

El derecho administrativo es el derecho de las potestades y el derecho del poder. El Estado se atribuye potestades a través del derecho, pero paralelamente es el derecho de las garantías y (de la mano del derecho constitucional), el derecho de protección de las prerrogativas y derechos ciudadanos ¿Cómo se equilibra esta doble función del derecho administrativo? ¿De qué manera se concibe la construcción conceptual de una rama jurídica tan importante para el cabal funcionamiento de la sociedad y del Estado?

Jorge Fernández (2016) define a esta rama del derecho público como “el conjunto de normas y principios del derecho público que rigen la estructura, organización, y funcionamientos de las diversas áreas de la administración pública

El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia

de las relaciones de éstas entre sí, así como de sus relaciones con las demás instituciones del Estado y con los particulares” (p.58). En una situación armónica, Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas (1934) desarrollan conceptos del derecho administrativo que bien vale la pena resaltar varios de sus postulados, desde luego fundados en una forma de organización política del estado Federal. Fraga conceptualiza el derecho administrativo como “la rama del derecho que regula la actividad del Estado que se realiza en la función Administrativa” (p.93), y que engloba cuatro componentes fundamentales: la estructura y organización del poder, los medios patrimoniales y financieros, el ejercicio de las facultades del poder y la situación de los particulares.

El derecho administrativo regulará: a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa. Como ese Poder se integra por múltiples elementos, surgen necesariamente variadísimas relaciones entre éstos y el Estado, y entre ellos mismos, siendo además indispensable coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman.

Para autores como Gastón Jeze, Roger Bonard y León Duguit, hay coincidencias en concebir el derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que organizan la prestación y el control de los servicios. Esta es una noción vinculada a la teoría del servicio vigente hasta la época de la primera post guerra.

### **Aproximaciones a la administración pública**

Para poder adentrarse en el estudio de lo que formalmente se denomina *derecho administrativo*, es necesario, en primera instancia, contar con nociones suficientes sobre lo relativo a su objeto de conocimiento “la administración”. El término administración posee múltiples ópticas desde las que se puede abordar, como por ejemplo en su sentido organizativo (el estudio de los entes y órganos) o materialmente hablando; sin embargo, la acotación que para efectos de este análisis ocuparé es el entendimiento de la administración en su sentido más amplio, como “administración pública” o administración estatal, pues se erige como una figura autónoma y notoriamente diferente a los demás sectores administrativos.

La administración pública forma parte del Poder Ejecutivo y tiene como base jurídica el derecho administrativo<sup>1</sup>, que regula los actos jurídicos y materiales que realiza el Estado, en cumplimiento de sus funciones y en virtud de las atribuciones que le otorga la ley para que logre su fin último. Su misión fundamental es coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio para que juntamente con los particulares se logre la meta fundamental del Estado: el bien común. De aquí la justificada expresión de Jellinek al señalar que la administración es el "brazo ejecutor" del gobierno que realiza la función más importante del Estado. Es menester no hacer una equivalencia en extensión de los términos Poder Ejecutivo y administración pública, debido a la mayor extensión del primero respecto del segundo. Por su parte Woodrow Wilson (1967) encuadró a la administración pública dentro del Poder Ejecutivo al aseverar que: "La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo el que actúa, es el aspecto más visible del gobierno y es desde luego tan vieja como el gobierno mismo (p.85). Por otra parte, Mónica Hernández Sánchez define a la administración pública como "una actividad concreta y continuada a la Organización Administrativa del Estado con el fin de satisfacer a los intereses de forma directa e inmediata".

Por otro lado, como disciplina científica fundamental en las ciencias sociales, es considerada como el conjunto de conocimientos debidamente organizados y sistematizados que nos permiten explicar el funcionamiento del Estado, de acuerdo con las grandes transformaciones políticas, económicas, tecnológicas y sociales de nuestro siglo, cuyo objeto de estudio es precisamente el funcionamiento del poder ejecutivo. Haciendo una aproximación a la administración pública desde la voz de uno de los clásicos como Baptista Bonnin (1834) dice que es "la potencia que ordena, corrige y mejora todo lo que existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas" (p.36). En el análisis del funcionamiento del Estado debemos observar el desarrollo de los aparatos gubernamentales como organizaciones de naturaleza mixta, con par-

---

<sup>1</sup> El derecho administrativo es, hay que expresarlo así, aunque parezca una tautología, la rama del derecho público relativa a la administración pública. Sin una idea clara acerca de lo que es, de lo que procura y de la manera cómo actúa la administración pública, no es posible entender al derecho administrativo.

El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia tipificación no sólo del Estado, sino del sector privado que, en su conjunto, permiten a los órganos públicos el diseño y elaboración de políticas para la comprensión de los problemas públicos y la interacción de la sociedad con su gobierno.

Estos planteamientos deben abordarse desde diversos puntos de vista y escenarios, no solo de una visión puramente legislativa o jurídica, sino transitar hacia miradas multidisciplinares enfocadas a la eficiencia, la eficacia y la equidad que nos permitan explicar y comprender el desarrollo de nuestro país a la luz de las actuales reformas administrativas y de gobierno que se han implementado en los últimos años. Solamente así podemos entender algunas actuaciones del Estado y el cometido del mismo, para alcanzar el fin último de la administración pública que es el bienestar común y si la administración pública no sirve para esto, entonces no sirve para nada. Esta es una condición sine qua non para alcanzar la legitimidad del Estado.

Dicho lo anterior, podemos sintetizar que el derecho administrativo y la administración pública confluyen para materializar el logro del bienestar común mediante la tutela del Estado.

## **Derecho administrativo y SARS-COV-2**

El derecho administrativo como hemos mencionado tiene su esencia en el ámbito de la protección y la garantía de los derechos de los gobernados que se materializa a través de las acciones emprendidas por el ejecutivo sirviéndose de la administración pública como brazo articulador o ejecutor del Estado para un bien común.

Esta noción de bien común o interés general es lo que motiva el funcionamiento y la búsqueda del perfeccionamiento de la administración; el beneficio no es para el ente estatal, sino para sus subordinados y el beneficio es la satisfacción de los intereses públicos.

¿Cómo lograr la cristalización de los intereses generales? En el orden jurídico y normativo mexicano, la ley atribuye a la administración pública facultades y prerrogativas que le permiten la toma de decisiones (y ejecución de estas) que cuenten con fuerza pública y cuyo cumplimiento sea vinculante o coercitivo.

En el contexto actual en el que se encuentra el país, en el que el COVID-19 ha interferido en todas las actividades cotidianas de la vida pública, han tenido

que surgir distintas medias, protocolos y acuerdos para poder hacer frente a esta situación de emergencia. Podemos mencionar algunos que en suma demuestran este impacto en el plano normativo y representan la respuesta reactiva del Estado por no haber formulado las políticas y acciones preventivas de forma adecuada.

Como antecedentes generales de la pandemia en el país, podemos destacar algunas fechas: el 28 de febrero se identifica primer caso en México; sin embargo, no hay algún acto de índole jurídica o gubernamental al menos desde la Presidencia de la República. No es sino hasta unas semanas más tarde, el 20 de marzo que, a través de las Secretarías de Estado que conforman el gabinete del presidente, se publican acuerdos de suspensión de plazos y labores. La reacción es sumamente tardía. No había hospitales equipados ni personal médico suficiente y los acuerdos legan de forma abrupta amparándose en la idea de caso fortuito y fuerza mayor (3 semanas después del primer caso, con todo el antecedente global que ya reportaba el coronavirus en otros países y aún con la experiencia de 10 años atrás con el A-H1N1, el gobierno no pudo o quizá no quiso establecer medidas de prevención y contención adecuadas, sino hasta que comenzaron los brotes en el país.

El día 23 de marzo el Consejo de Salubridad publica un acuerdo en el que dan la categoría al Covid-19 como una enfermedad grave de atención prioritaria. En las cifras más recientes, México reporta más de 650 mil casos y cerca de 70 mil muertes. Esto nos da una idea de la magnitud del problema que lleva más de cinco meses y que motivó a que los tres órdenes de Gobierno tomaran medidas administrativas para evitar el crecimiento de contagiados y por ende de fallecidos. Algo que a la luz de las más recientes estadísticas no parece haber fraguado.

Por otro lado, las estrategias como la Jornada Nacional de Sana Distancia y el cierre o suspensión de las actividades económicas no consideradas como esenciales, ha traído un descontento nacional puesto que conlleva un golpe considerable a la economía de millones de mexicanos. Si a lo anterior le adicionamos la falta de protección e insumos médicos para el personal de Salud, la ineficiencia de las instituciones médicas y el incremento de los precios durante los primeros meses de la pandemia o el desabasto de estos, dejando vulnerable a la

El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia poblacional, podríamos decir que nos encontramos ante una administración re-basada; efecto directo de una gestión presidencial que ha dejado mucho que desear en estos últimos meses.

### **La suspensión de garantías en caso de emergencia sanitaria**

¿Hasta qué punto, una situación de emergencia sanitaria se considera suficientemente grave como para que se articule el supuesto de suspensión o restricción de derechos formulado en el artículo 29 constitucional?

Esta figura de índole extraordinaria se encuentra reglamentada, de tal forma que requiere de una serie de requisitos que permiten excluir el riesgo de que se pueda tratar de un acto autoritario de quien ostente la titularidad del ejecutivo federal; ello claramente mediante un sistema de pesos y contra pesos propio de la división de poderes. El establecimiento de la restricción traería consigo una serie de límites a la suspensión de derechos, mismos que no pueden trastocarse aún y cuando se formulara la declaratoria correspondiente. Tenemos dentro de ese cúmulo de derechos “intocables”, los relativos a:

[...] la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos” (CPEUM, art. 29)<sup>2</sup>.

Otro filtro o candado a esta figura, es que todo aquel decreto que expida el ejecutivo en caso de declararse la suspensión o restricción deberá revisarse oficiosamente por la SCJN, quien deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad y validez. Las consecuencias en el horizonte inmediato de declarar una emergencia sanitaria son las de activar facultades extraordinarias de decisión, que en atención al apremio del fenómeno que origina la emergencia, acusan un consi-

---

<sup>2</sup> Última reforma publicada DOF 08-05-2020.

derable grado de rapidez. No cabe duda de que no es una labor sencilla, el aspecto de la suspensión, ya que la situación debe definirse de manera pertinente, para que el Ejecutivo esté en aptitud de ordenar la restricción legal de una serie de derechos, teniendo que prever además la efectividad que la medida traerá consigo.

La finalidad de las facultades extraordinarias radica precisamente en que hay ocasiones en que los mecanismos jurídicos que funcionan de forma permanente u ordinaria no son los más idóneos para que las autoridades cumplan con el rol de proteger a la población, hablando de forma específica en situaciones de epidemias o pandemias.

Por lo anterior, que resulta necesario instrumentar medidas o mecanismos que no funcionan ordinariamente, para dar una respuesta ágil a tales problemáticas.

### **Medidas extraordinarias impuestas por el Estado en caso de emergencias sanitarias.**

Para abordar este último tema, me parece pertinente hacer referencia a lo que menciona Brzdresch (1998), en lo relativo a que “la suspensión de las garantías individuales se justifica por la necesidad política de que los órganos gubernativos tengan libertad de acción para proceder con rapidez y energía a mantener el orden público mediante la eliminación radical de las situaciones y circunstancias de hecho que agreden los intereses sociales” (p.38).

Las medidas en el ámbito de la salud que han sido impuestas en el presente siglo derivadas de las situaciones pandemias que hemos experimentado en el país, han consistido principalmente en autorizaciones de tipo administrativo y de carácter sumario como la declaración de cuarentenas y aislamientos, lo que constituye una clara restricción a la libertad de movimiento, en menor medida las evaluaciones o filtros para permitir la entrada al país, el despliegue de personal de las fuerzas armadas para apoyar en tareas de acopio de víveres o actividades sanitarias, así como la suspensión de clases y de algunas actividades laborales en los sectores no indispensables e inclusive la asignación de presupuesto o recursos que no estaban previstos en el ejercicio anual.

Estando inmersos en un periodo de emergencia que pueden entrar en esa cláusula abierta del artículo 29 constitucional, se presume que existe una cesión

El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia de facultades al Poder Ejecutivo para que emita disposiciones de índole general. En general, se trata de aspectos que también pueden alterar el principio de división de poderes, ya que se llevan a cabo a través de una toma de decisiones del Poder Ejecutivo que normalmente tendría que efectuarse tras la aprobación del Poder Legislativo o el Judicial.

El caso más reciente dentro de la historia nacional, en el que se tuvieron que implementar restricciones a los derechos humanos, para poder atender un hecho emergente transitorio en materia de salubridad, fue el de la influenza A-H1N1 en el año 2009. No obstante, en este caso, el decreto publicado en el D.O.F. de fecha 25 de abril de 2009<sup>3</sup>, no se funda en el citado artículo 29, ya que en realidad no se trató de una suspensión de derechos, sino de acciones ejecutivas para el control y combate del virus de influenza estacional epidémica. Una semana más tarde, mediante un acuerdo publicado en el D.O.F. de fecha 02 de mayo de 2009, se califica a la influenza A-H1N1 como enfermedad grave de acción prioritaria. Resalta en ese último precedente el hecho de la intervención del Consejo General de Salubridad quien fue el encargado de acordar la expedición del decreto.

### **Marco jurídico del derecho administrativo aplicable a la emergencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2.**

Llegados a este punto, me parece útil hacer simplemente una remembranza de aquellos fundamentos útiles al hablar de facultades extraordinarias del Estado en caso de una emergencia sanitaria.

En primer lugar, de forma indefectible, tenemos que citar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al ser la norma que funda tanto lo relativo a la articulación del Estado, como lo que toca a los derechos fundamentales, encontramos en ella todo sustento legal para la actuación del Supremo Poder de la Federación:

---

<sup>3</sup> DECRETO por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica. DOF: 25/04/2009.

a) Artículo 29.- A través de este artículo, se faculta al presidente de la República para suspender o restringir los derechos humanos y garantías que obstaculicen el hacer frente a una situación que ponga a la sociedad en grave conflicto.

En este tenor, aunque aún no hemos llegado a ese supuesto, tal como ha sido el caso de Ecuador o de la República de Chile en los que se ha declarado un Estado de Emergencia, el Presidente Andrés Manuel López Obrador podría tomar medidas ejecutivas que de verdad restrinjan los derechos humanos para hacer frente a la contingencia nacional que actualmente sufre el país por el SARS-COV-2 y dejar de lado, las simples recomendaciones y la cuarentena o aislamiento que la ciudadanía hasta el momento en su gran mayoría no ha respetado.

b) El artículo 73, fracción 16, bases 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup>. En las que se establece que el Consejo de Salubridad General dependerá de forma directa del presidente y le confiere observancia obligatoria en el país a las disposiciones generales que emita, además de establecer la obligación de la Secretaría de Salud de dictar de forma inmediata las medidas indispensables en caso de epidemias de carácter grave (con la salvedad de ser sancionadas posteriormente por el Presidente), además de dotarles a ambos el carácter de autoridad sanitaria con carácter ejecutivo y cuyas disposiciones deberán ser obedecidas por las autoridades administrativas del país.

Es evidente el peculiar carácter del Consejo de Salubridad General, ya que, al no depender de ninguna Secretaría de Estado, ni reuniendo las características de un ente autónomo, podríamos calificarlo como un Órgano Desconcentrado de la Presidencia que goza de plenas atribuciones normativas, lo que constituye una excepción al principio de división de poderes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una división en tres órdenes de gobierno: Federal, estatal y municipal. Desde el plano federal, el supremo poder de la unión se divide para su funcionamiento de igual manera en una trilogía, ejecutivo, legislativo y judicial. De las facultades conferidas por ministerio de ley al poder legislativo, surgen instrumentos normativos

El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia

conocidos como Leyes Generales, que se encargan de establecer los principios y directivas en determinada materia. Para el caso concreto que nos interesa, hablaremos de la Ley General de Salud que data de 1984.

La Ley General de Salud Impone obligaciones a los congresos locales para expedir leyes locales en materia de salud. De igual modo se crea con esta legislación el Sistema Nacional de Salud que engloba a todas las autoridades sanitarias administrativas federales, locales municipales (Secretaría de Salud Federal, Secretarías de salud de cada una de las entidades federativas, además de los sistemas en diversos municipios), lo que en suma representan cientos de autoridades sanitarias. Sin embargo, a pesar de un número que pareciera indicar que existe una atención adecuada, en realidad con esta pandemia que estamos experimentando, podemos notar que existe una mala distribución en función del orden de gobierno.

Esta ley, establece también que a la Secretaría de Salud le corresponde elaborar y llevar a cabo, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, programas o campañas temporales o permanentes, para el control o erradicación de aquellas enfermedades transmisibles que constituyan un problema real o potencial para la salubridad general de la República; además, insta que, en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la citada Secretaría dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el Presidente de la República (es decir, existe una clara armonización entre la Ley General de Salud y nuestro texto constitucional federal).

No cabe duda de que, el derecho administrativo se nutre de la realidad, porque es un derecho de lo concreto y para la realización de la acción gubernativa en resguardo de los derechos ciudadanos. Como en muchos otros casos, el derecho administrativo debe realizar una ponderación entre intereses y derechos y ahora están en cuestión, el derecho a la salud pública y la libertad y el patrimonio de los ciudadanos. Sin embargo, como dijimos antes, debe tomar decisiones en pro de mitigar el riesgo sanitario.

¿Qué medidas permite la ley adoptar a las autoridades ante el riesgo sanitario? Se pueden implementar medidas de seguridad sanitaria conforme a la Ley General de Salud (Artículos 402-412), que no son más que las disposiciones que

dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de la propia L.G.S. y demás disposiciones aplicables para proteger la salud de la población; cuya implementación comete a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias

Podemos mencionar algunas de estas medidas mencionadas por la Ley General de Salud que han sido aplicadas (si bien está a discusión si su implementación ha sido adecuada o no) por las autoridades para hacer frente a esta situación de emergencia sanitaria:

I. El aislamiento. Que implica la separación de personas infectadas, durante el periodo de transmisibilidad, en lugares y condiciones que eviten el peligro de contagio. Esta medida deberá formularse respetando el principio de legalidad pues debe emitirse en un documento emitido por autoridad competente, amparado en un dictamen médico.

II. La cuarentena. Que implica la limitación a la libertad de tránsito de personas sanas que hubieren estado expuestas a una enfermedad transmisible, por el tiempo estrictamente necesario para controlar el riesgo de contagio.

III. La observación personal. Consiste en la estrecha supervisión sanitaria de los presuntos portadores, sin limitar su libertad de tránsito, con el fin de facilitar la rápida identificación de la infección o enfermedad transmisible.

IV. La suspensión de trabajos o servicios. . Esta será temporal. Podrá ser total o parcial y se aplicará por el tiempo estrictamente necesario para corregir las irregularidades que pongan en peligro la salud de las personas.

V. La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud.

VI. La prohibición de actos de uso, y

VII. Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.

Hay que hacer hincapié en que tales medidas son de inmediata ejecución.

El derecho administrativo y normativa aplicable para hacer frente a la contingencia

### **Consideraciones finales**

La sociedad es dinámica, los tiempos cambian y las circunstancias nos obligan a estar en constante transformación. La realidad se ha impuesto, la crisis nos ha rebasado y es momento de que el Estado y el derecho administrativo se transformen también; toda crisis es una oportunidad para innovar y garantizar a los gobernados los medios de defensa para hacer valer sus derechos.

Dentro de este orden de ideas me gustaría cerrar con una cita de Luigi Ferrajoli (2004) en el nexo que hace del constitucionalismo con el orden estatal “El constitucionalismo representa el complemento del Estado de derecho, como una extensión que comporta la sujeción a la ley de todos los poderes, incluidos los de la mayoría, y por tanto la disolución de la soberanía estatal interna: en el Estado constitucional de derecho no existen poderes soberanos, ya que todos están sujetos a la ley ordinaria y/o constitucional”.

Lo que quiero decir con esto es que más allá de la existencia de lo que muchos califican como facultades discrecionales del ejecutivo, existen supuestos jurídicos indeterminados, que, en situaciones extraordinarias, permiten principalmente a los órganos dependientes de la administración pública transitar en un plano que permita formular a instrumentar las acciones pertinentes para hacer frente a una emergencia, todo ello en realidad bajo el principio de la división de poderes. Esto me parece, debió haberse implementado en una etapa temprana de la contingencia haciendo gala del poder del ente estatal.

Al inicio de la pandemia del Coronavirus en el presente año, muchos vislumbraban como algo improbable que se dictara un Estado de emergencia, algo que, sin embargo, en algunas latitudes latinoamericanas es ya una realidad y que inclusive podemos observar el paradigma establecido en España, sobre todo en el plano de todas las determinaciones de índole administrativo. Si las acciones del gobierno federal han sido o no efectivas, es algo que puede responderse dando una pequeña revisión a las estadísticas recientes; México ha escalado a la cuarta posición dentro de los países con mayor número de muertes a nivel global derivadas de la pandemia.

No dudo de las virtudes que presente una declaratoria de emergencia sanitaria frente a lo que implicaría la suspensión o restricción de derechos prevista en el artículo 29 constitucional; lo que sí pongo en duda es la utilidad real de la misma; parece estatal y la normatividad ha quedado relegada y que se ha

Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

creado un simple catálogo de buenas intenciones por parte del aparato gubernamental.

### Referencias bibliográficas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Artículo 29, México. Última reforma publicada DOF 08-05-2020.
- Baptiste, J. (1834). *Compendio de los principios de administración*. Madrid: Imprenta José Palacios.
- Bazdresch, L. (1998). *Garantías constitucionales*. México: Trillas.
- Decreto. (2009). por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica. DOF: 25/04/2009.
- Entrena, R. (1960). El concepto de administración pública en la doctrina y el derecho positivo españoles, *Revista de administración pública*, número 32. P. 55.
- Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid. Trotta.
- Fernández, J. (2016). *Derecho administrativo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mexico, UNAM.
- Fraga, G. (1934). *Derecho administrativo*. México. Editorial Porrúa.
- Haffajee, P. et al. (11 de septiembre de 2014). What Is a Public Health «Emergency»? , *The New England Journal of Medicine*, vol. 371, núm. 11, pp. 986.
- Hernández, A. y Leal, E. (2010). Derecho Administrativo, *República Jurídica Administrativa Revista de la Asociación Estudiantil de derecho administrativo Hispánicoamericano*, Número 1. UNAM. P. 18.
- Wilson, T. (1967). *The study of administration*. administración pública, los sistemas de organización y otros aspectos. México. Trillas.

## PRIVACIDAD Y LIBERTADES CIVILES ANTE LA CRISIS GLOBAL DE LA COVID-19

José Javier Niño Martínez

### Resumen:

El presente trabajo analiza las estrategias que algunos países han implementado para enfrentar la pandemia causada por el SARS-CoV-2 y el reto que estas medidas representan para las libertades democráticas y en especial el derecho a la privacidad. Sin duda alguna, este cisma histórico presentado por la pandemia nos lleva a plantear algunas interrogantes sobre las democracias y la acción del Estado frente a la pandemia: ¿Debe el Estado imponer por la fuerza las medidas de prevención y monitoreo de la pandemia actual? ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas y a largo plazo de medidas que limitan las libertades civiles? ¿Cuál es el papel de la tecnología como mecanismo de control o persuasión ciudadana? ¿Qué tipo de controles deben existir para garantizar la preservación de las libertades democráticas a pesar de la vigilancia desde el aparato del Estado?

*Palabras clave:* Democracia, privacidad, pandemia.

### Abstract:

This paper analyzes the strategies that some countries have implemented to face the pandemic caused by SARS-CoV-2 and the challenge that these measures represent for democratic freedoms and especially the right to privacy. Undoubtedly, this historical schism presented by the pandemic leads us to ask some questions about democracies and the State's action in the face of the pandemic: Should the State impose by force the prevention and monitoring measures of the current pandemic? What are the immediate and long-term consequences of measures that limit civil liberties?

What is the role of technology as a mechanism for citizen control or persuasion? What kind of controls should exist to guarantee the preservation of democratic freedoms despite surveillance from the State apparatus?

*Keywords:* Democracy, privacy, pandemic.

## **Introducción<sup>1</sup>**

El brote de la enfermedad causada por el coronavirus SARS-CoV-2 tomó por sorpresa a la humanidad, prácticamente de un día para otro tuvimos que cambiar las prácticas sociales y de convivencia a las que estábamos habituados, el fenómeno de la globalización de la enfermedad se materializó en esta circunstancia y se ha traducido en un proceso de desestructuración de los sistemas políticos y económicos a nivel global. Ante el momento histórico actual se han establecido nuevos retos sociales que ponen a prueba no solo la capacidad global para enfrentar a la pandemia, sino que también ponen a prueba las facultades de los Estados de garantizar la seguridad y la preservación de la vida y la integridad de los ciudadanos, en particular este es un problema sumamente significativo en las democracias liberales por los siguientes puntos:

- La posible contradicción entre seguridad y libertad que se expresa como resultado de un debate en el que, ante los riesgos de amenazas, los gobiernos enarbolan el discurso de la seguridad para limitar libertades, lo cual se traduce en un debilitamiento del marco de acción de las fuerzas democráticas.
- Aunado a lo anterior hay que señalar que el entorno político ha favorecido el ascenso de gobiernos populistas, los cuales han promovido hasta el día de hoy una perspectiva nacionalista en detrimento de la integración global, sea lo que esto signifique.
- Hay que tomar en cuenta también la persistencia de una crisis económica sostenida en el hemisferio occidental, particularmente durante los últimos doce años, esto enmarcado en el ascenso de China como una potencia

---

<sup>1</sup> Agradezco la colaboración de Sinaí Pérez Régules en el proceso de recopilación y organización de la información que ha permitido la realización de este documento.

económica global, lo cual altera la distribución de poder en el mundo y condiciona el papel de Estados Unidos y la Unión Europea en el concierto económico global.

- El efecto de la pandemia, si bien, es global, hay que reconocer que a afectado principalmente a sectores especialmente vulnerables: ciudadanos pobres, trabajadores informales y sin seguridad social, los migrantes transnacionales de África, Medio Oriente, Centro y Sudamérica, cuyo éxodo hacia los países receptores (principalmente Estados Unidos y Europa) es causado principalmente por la pobreza, violencia y conflictos políticos en sus lugares de origen.

Sin duda alguna este cisma histórico presentado por la pandemia nos lleva a plantear preguntas entre las democracias y la acción del Estado frente a la pandemia, entre las que sobresalen las siguientes: ¿Debe el Estado imponer por la fuerza las medidas de prevención y monitoreo de la pandemia actual? ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas y a largo plazo de medidas que limitan las libertades civiles? ¿Cuál es el papel de la tecnología como mecanismo de control o persuasión ciudadana? ¿Qué tipo de controles deben existir para garantizar la preservación de las libertades democráticas a pesar de la vigilancia desde el aparato del Estado?

Son algunas de las muchas preguntas que la crisis sanitaria global impone en la actual agenda de investigación, este trabajo busca construir un acercamiento a la problemática central que se expresa en el ejercicio dialéctico entre autoridad legítima y libertades democráticas, de ahí que en la primer parte de este documento se ponga el énfasis en la formalización de los alcances de las atribuciones del Estado democrático y la construcción de la idea de derecho a la privacidad, posteriormente se desarrolla un diagnóstico general del origen de la pandemia, para posteriormente describir las estrategias de control y monitoreo que se han seguido en casos paradigmáticos de Asia, Europa y América Latina.

Finalmente se realiza un breve análisis comparado y se exponen algunos comentarios, que, en virtud de la condición dinámica de la pandemia, brindan un escenario preliminar del presente y porvenir de la sociedad ante el Estado.

### **La democracia y el derecho a la privacidad**

La relación entre la autoridad del Estado y los gobernados ha sido objeto central del estudio de la política desde el enfoque de la afirmación del control y del ejercicio del poder a través del acuerdo fundamental entre los miembros de la sociedad en aras de hacer funcionales los sistemas de gobierno modernos. En este sentido, la civilización y la organización política convergen en la garantía de seguridad y orden que se atribuye al Estado moderno, los principios de conservación y armonía que Thomas Hobbes (1980) definió en el Leviatán le dan sentido al pacto a través del cual los hombres restringen sus libertades en aras de una convivencia organizada por medio de leyes civiles. En todo caso el asunto importante en este punto es que los integrantes de una república reconocen la subordinación de las pasiones a las leyes emanadas del cuerpo civil que articula la existencia de una república, en aras de preservar la existencia humana. El Estado puede por lo tanto fungir como entidad protectora del riesgo que implica para la humanidad la coexistencia entre congéneres, sin embargo, también la protección aplica para amenazas externas al Estado como las guerras entre distintas naciones o a través de la protección de fenómenos naturales que pueden poner en riesgo a la población civil.

Siguiendo esta lógica, dice Hobbes (1980) que las leyes expresan el empoderamiento del Estado incluso al nivel de legitimar el uso de la fuerza con el principal objetivo de garantizar la existencia de los súbditos es por eso que resulta posible entender la lógica que explica la noción de Estado, la cual expresa una capacidad coercitiva con legitimidad, tal y como lo presentaba Max Weber en *Economía y Sociedad* (2014).

Si bien pareciera que tanto Hobbes como Weber son omisos en darle importancia a las libertades sociales y a los derechos que emanan de ellas, en realidad esto se debe a una interpretación parcial de sus propuestas de análisis, mismas que están más enfocadas al discernimiento acerca de la naturaleza y organización del ejercicio del poder desde el Estado, en el caso de Hobbes a la justificación de su existencia y en el caso de Weber orientado a la explicación del funcionamiento del aparato burocrático, pero reconociendo en todo momento que la dominación depende directamente de la legitimidad que posean las autoridades.

Por lo tanto, en ambos autores la dominación representa el principio fundamental a través del cual se comprende la dimensión política del Estado. Retomando el planteamiento clásico de Max Weber la dominación se puede entender como la capacidad de imponer la voluntad propia sobre otros, incluso en contra de toda resistencia, esto último está condicionado a la aceptación del dominado, ya que a través de la disciplina se puede sujetar a un comportamiento automático ante el mandato específico (Weber, 2014).

En este punto hay que resaltar dos cuestiones de vital importancia:

1. Las capacidades coercitivas del Estado se justifican si a través de ellas se va a garantizar la conservación de la comunidad política.
2. Son objeto de discusión los alcances de las capacidades coercitivas del Estado, probablemente en la medida de los niveles de ciudadanía del cuerpo público y de la situación de riesgo en la que se encuentran los integrantes.

El Estado como instituto político cuya organización se justifica entonces para la conservación de sus integrantes tiene como su principal fundamento el hecho de garantizar la seguridad de los ciudadanos, en el entendido de que estos últimos reconocen el mandato y la dominación estatal, por lo tanto, es responsable y depositario de los medios legítimos para preservar el orden y armonía de los ciudadanos a través de leyes. En términos weberianos recurre para este fin al monopolio de la violencia legítima, existe una atribución, una potestad que faculta al Estado a ejercer su fuerza por medios legítimos.

Siguiendo la línea de análisis trazada desde la perspectiva de Max Weber es indisoluble la conexión entre la facultad coercitiva del Estado y la seguridad de la población, la pregunta es ¿puede el Estado ejercer los mecanismos de coerción que están a su disposición para obligar a su comunidad política a ejercer acciones a favor de su conservación? ¿Hasta dónde llegan las facultades del Estado para garantizar la protección de sus ciudadanos ante amenazas inesperadas?

Ante ello, las democracias capitalistas que se han desarrollado en el hemisferio occidental son resultado de la relación entre autoridad y trabajo, entendido este último elemento como el resultado de la dialéctica entre propiedad y libertad, donde el Estado liberal cumple la función de protector de la propiedad para que el sistema de acumulación disponga de las herramientas necesarias en la

relación de clases sociales. El desarrollo del empresariado y la innovación técnica han estado aparejados en la construcción de un sistema en el que las atribuciones del Estado han reorientado su papel al menos durante los últimos veinte años.

El parteaguas de esta transformación lo representaron los ataques terroristas a Nueva York en el año 2001, los cuales tuvieron como resultado el posicionamiento del discurso de seguridad nacional en el centro de la agenda de gobierno de los Estados Unidos y de sus aliados hemisféricos, lo cual llevó a implementar políticas de gobierno que intensificaron prácticas de vigilancia y control gubernamental en distintas esferas de la vida de las personas, incluso sobrepasando derechos civiles y actuando más allá de las esferas de influencia legal de los Estados (Haggerty y Erickson, 2006 y Lyon, 2006).

Este entorno vigente desde hace casi veinte años hace necesario un análisis que debe incluir los siguientes asuntos:

- La discusión sobre la agenda de seguridad nacional como prioridad del Estado ante los actos de violencia terrorista de principios de este siglo
- La seguridad nacional entendida como la protección de los ciudadanos y las instituciones frente a amenazas externas.
- Ampliar el debate acerca de las capacidades coercitivas del Estado ante situaciones de riesgo o de conflicto.

En esta oportunidad se desarrollará el último punto para intentar analizar las estrategias de control de la dispersión de los contagios de COVID-19 a lo largo de distintas regiones del planeta, poniendo especial atención al derecho a la privacidad como eje articulador.

### **El problema de la vigilancia como herramienta de control del Estado**

Cuando Robert Dahl escribió *La poliarquía* (2009) puso el énfasis en las libertades de los individuos ya que en su opinión la participación política requiere de las mismas para garantizar el derecho ciudadano de elegir a sus autoridades y que eventualmente esto se traduzca en un gobierno legítimo. Esta perspectiva implica poner en el centro de la discusión la libertad como eje de análisis del poder

político y esto se restringe a la naturaleza del régimen y distingue los distintos niveles de apertura democrática. La perspectiva democrática occidental indica que la libertad es el principal contrapeso al poder, por lo tanto, los autoritarismos buscan limitar las libertades, controlar los espacios de asociación y expresión ciudadana (Sartori, 2003).

El pensamiento liberal antepone la seguridad a la igualdad, aunque en el fondo se orienta más hacia la protección de la propiedad entendido esto como el mecanismo que garantiza la libertad del individuo ante el Estado, sin dejar de lado su lealtad política (MacPherson, 2003). Sin embargo, en una coyuntura de riesgo, las capacidades del Estado son usadas para preservar la seguridad de la población, el asunto es acerca de los límites sobre los usos de esas capacidades, obviamente que eso a su vez depende de la naturaleza del régimen político, este es un dilema relevante en las democracias occidentales, en las cuales la defensa de la libertad es un fundamento articulador del poder político, en mayor o menor medida los países con gobiernos republicanos-democráticos buscan preservar la libertad de tránsito, la libertad de asociación y reunión, así como el derecho a la privacidad.

Si bien la vigilancia pareciera una expresión reciente, propia de las sociedades modernas, en realidad el control social a través de la vigilancia ha sido objeto de estudio de las ciencias sociales desde hace mucho tiempo, por ejemplo el panóptico expresado por Bentham y explicado de manera acertada a través de Michel Foucault representa una forma de persuasión y moldea el comportamiento de las personas, expresa los alcances del control político y hace de la observación la vía de control eficiente en la sociedad moderna a través de la vigilancia y el castigo se moldean las actitudes humanas y se impone un orden social que solo los extraños, locos o inadaptados pueden transgredir (Foucault, 2009). El control de los cuerpos a través de la observación de estos, enmarcado en un modelo de autoridad representa una de las expresiones de poder más depuradas y eficientes en el mundo moderno, sobre todo si asumimos que el desarrollo tecnológico se ha convertido en una herramienta eficiente para tal objetivo (Lyon, 2006).

Como ya se expresó previamente, gracias a la visibilidad de las expresiones terroristas en países capitalistas avanzados se ha fortalecido una perspectiva de la seguridad como el principal si no es que el único medio de protección ante amenazas externas (esto debido a que bajo la doctrina de seguridad nacional de

los Estados Unidos las amenazas no provienen del interior), lo cual ha fortalecido de manera significativa las capacidades de vigilancia del Estado y en consecuencia a puesto en disyuntiva la privacidad de las personas bajo el argumento de prevenir las posibles amenaza que se conjuran en contra del bienestar y la seguridad de los ciudadanos de los países.

Hay que sumar a esto el hecho de que los avances tecnológicos han permitido hacer un seguimiento puntual de la información que producimos los usuarios de servicios de telecomunicación, que no solo hace valiosa la información de nuestras pautas de consumo, sino que genera datos sobre preferencias informativas, redes de comunicación, flujo financiero e incluso actividades de esparcimiento y movilidad. La información personal se ha convertido en el insumo más valioso del mercado, pero al mismo tiempo se puede convertir en un poderoso instrumento de vigilancia remota.

### **La pandemia y el riesgo global**

Hay que reconocer el riesgo inherente al hecho de que las atribuciones de control social asignadas a los Estados durante una situación de emergencia como la que plantea la pandemia generada por el virus SARS-Cov-19 rebasen los derechos civiles por un tiempo indeterminado y que además puedan habilitar facultades estatales previamente no autorizadas. Es por eso que resulta relevante realizar un abrevé descripción cronológica del desarrollo de la pandemia causada por el SARS-CoV-2.

A finales del año 2019 se detectó en la región de Wuhan, China el brote de un virus desconocido hasta ese momento, mismo que fue denominado como SARS-CoV-2. Debido a que la enfermedad causada por este coronavirus es resultado de una mutación al ser transmitida de animales al ser humano, no se disponía de defensas inmunológicas naturales ni de una vacuna capaz de inmunizar a quienes se contagiaran, por ese motivo a principios de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró al brote como una emergencia de salud pública a nivel internacional, elevando las alertas globales en el ánimo de prevenir los efectos que eventualmente generaría, de igual manera, se propuso una sección específica en el sitio de la OMS donde se incluyó información sobre medidas de vigilancia y restricción, así como preguntas sobre este virus.

Dado el desconocimiento sobre la propagación y efectos del SARS-CoV-19 la mayoría de los países en el mundo decretaron diversas formas de seguimiento y control de los contagios, optando por cuarentenas a lo largo del planeta, lo que significó restringir las actividades sociales y económicas y en algunos casos más estrictos se ha llegado a limitar la movilidad de las personas que pueden haber estado expuestas al COVID-19, con el objetivo de evitar la propagación de la enfermedad. Estas medidas se han sumado a las acciones que ha promovido la OMS en coordinación con las autoridades de salud pública de los países entre las cuales destaca el aseo constante de manos y la sana distancia ya que en los momentos iniciales de la pandemia se afirmó que los primeros estudios indicaban que la enfermedad se propaga de persona a persona por medio de las gotículas expulsadas de la nariz o la boca de una persona infectada al toser, estornudar o hablar. Aunado a lo anterior, también se promovió a nivel internacional el control de la movilidad que generan las actividades cotidianas, por lo que se recurrió en algunos casos a medidas de confinamiento generalizado o bien solo de personas sospechosas o confirmadas de haber contraído el virus.

Para este fin la mayoría de los países alrededor del mundo emitieron decretos que facilitaron la imposición de las medidas sanitarias. Si bien es cierto que cada nación ha optado por distintos caminos para intentar mantener bajo control a la pandemia en tanto se desarrolla alguna vacuna, este esfuerzo dicho sea de paso es hasta ahora una expresión inédita de colaboración científica a nivel internacional. Como resultado de lo anterior, las decisiones de los distintos gobiernos se han traducido en trayectorias de las curvas de contagio muy distintas en cada caso.

La principal fuente de registros sobre la dispersión epidemiológica del SARS-CoV-2 es hasta el día de hoy el Center for Systems Science and Engineering (CSSE) (Centro de Ciencia e Ingeniería de Sistemas) de la Johns Hopkins University & Medicine, institución ubicada en Estados Unidos, misma que hasta el mes de junio de este año reportó un total de 7, 482, 311 de casos confirmados en el mundo, siendo hasta ese momento los países con el mayor número de reportes los siguientes:

<b>País</b>	<b>Número de casos confirmados</b>
Estados Unidos	2, 018, 875

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

Brasil	802, 828
Rusia	501, 800
Reino Unido	292, 854
India	286, 605
España	242, 707
Italia	236, 142
Perú	214, 788
Francia	192, 493
Alemania	186, 691
Irán	180, 156
Turquía	174, 023
Chile	154, 092
México	129, 184
Pakistán	119, 536
Arabia Saudita	116, 021
Canadá	99, 011
China	84, 210

Fuente: Center for Systems Science and Engineering (CSSE) Johns Hopkins University & Medicine.

Por otro lado, según la misma fuente del CSSE, el número de personas fallecidas era de 420, 132 personas, siendo Estados Unidos el país con el mayor número de decesos, seguido de Reino Unido, Brasil, Italia, Francia, España y México.

No es objeto de este trabajo hacer un diagnóstico de las estrategias sanitarias de los gobiernos alrededor del mundo, sin embargo, la información anterior representa un breve diagnóstico de la magnitud de la pandemia y nos permite analizar a grandes rasgos la focalización geográfica del problema a nivel internacional.

A continuación, se expondrá un análisis de las medidas de restricción y vigilancia que han implementado algunos gobiernos en sus territorios, haciendo

uso de las atribuciones que les confiere su marco constitucional respectivo y la orientación política de sus gobiernos, con el fin de establecer un cerco sanitario eficiente ante la pandemia.

## **Asia: el brote inicial y la contención tecnológica**

### *China*

Siendo China el país donde se originó la pandemia es relevante analizar la respuesta gubernamental a los contagios, misma que se caracterizó por restricciones sumamente drásticas a la movilidad de sus ciudadanos, en este sentido, expertos internacionales afirmaron en el *“Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)”* (WHO, 2020) que el control de la tendencia creciente de casos se debió principalmente a las cuarentenas implementadas por el gobierno, las cuales incluso llegaban al extremo de imponer penas de prisión para quienes no respetaran dicha disposición.

El cierre de ciudades completas como Wuhan, buscó evitar la exportación de contagios, aunado a ello también se implementó el cierre total de actividades educativas, laborales, artísticas y culturales, es decir todas aquellas que de una forma u otra permitieran la formación de aglomeraciones que en los momentos tempranos de la pandemia fueron identificadas como la fuente más importante de contagio. De igual manera se suspendió el transporte público y los vuelos nacionales e internacionales. También se hizo obligatorio el uso de mascarilla y la toma de temperatura como requisito para ingresar a cualquier lugar cerrado. Hay que señalar que los casos detectados como infectados o incluso sospechosos fueron aislados por las autoridades chinas en hospitales especiales construidos exprofeso para atender la enfermedad y de igual manera se desarrolló un monitoreo de los casos por medio de la geolocalización de los teléfonos móviles, este hecho seguramente ya tenía antecedentes en las actividades del régimen chino pero lo que se hizo fue ajustar su uso al monitoreo de casos detectados.

Estas medidas llevaron a poner en el centro de la discusión el tema de las libertades y la atención a la pandemia, más aun tomando en cuenta los antecedentes del gobierno chino y el estricto control de medios de comunicación y

telecomunicaciones que se ha consolidado como un importante instrumento del régimen.<sup>2</sup>

Por otro lado, después de la implementación de medidas tan rígidas, las autoridades chinas optaron por flexibilizarlas a finales de marzo, en especial gracias al levantamiento de las restricciones de viaje a la provincia de Hubei, en la cual se ubica la ciudad de Wuhan. Hay que señalar que esto fue posible gracias al otorgamiento de un código verde para los residentes autorizados a poder moverse a distintos lados, el cual fue proporcionado gracias a un sistema de monitoreo y geolocalización de la aplicación AliPay. Esto permitió que en el mes de abril los habitantes de Wuhan, que habían estado cercados a los límites de su ciudad pudieran viajar con menos restricciones por el resto del país, aún siendo monitoreados.

### *Corea del Sur*

Corea del Sur es un caso muy interesante de análisis ya que siendo uno de los países con más casos confirmados, en cambio la tasa de mortalidad del virus entre la población se considera una de las más bajas con el 0,6%. Eso se explica gracias a que las autoridades implementaron una serie de medidas de prevención, diagnóstico y confinamiento que se relatan a continuación:

El primer registro de contagio en la ciudad de Deagu fue clave para rastrear adecuadamente la epidemia. Según la BBC News (2020) el sistema de salud descubrió que dos tercios de los contagios provenían de un grupo religioso por lo cual las autoridades realizaron pruebas a más de doscientos mil integrantes de este, aislando los casos confirmados. Esta acción indicó la pauta a seguir en el

---

<sup>2</sup> Un caso muy difundido por los medios de comunicación en occidente fue el del médico chino Li Wenliang, el cual fue reconocido como uno de los primeros que reportó el origen del virus pero que por esta causa fue víctima de censura por parte del régimen. El médico fue detenido a inicios del 2020 bajo la acusación de difundir rumores falsos y fue obligado a autoincriminarse por alterar el orden social, sin embargo, fallecería posteriormente a causa del virus, mientras el gobierno chino siguió buscando la manera de ocultar el hecho y el manejo inicial de la pandemia, lo cual fue criticado por organismos internacionales como la OMS. Sin embargo, el escándalo suscitado en la red social Weibo fue controlado por la policía cibernética china que tomó el control de la situación y censuró dichas expresiones a fin de controlar cualquier brote de inconformidad al respecto.

rastreo de la pandemia y se convirtió en un paradigma que más adelante recomendaría la propia Organización Mundial de la Salud por medio de la implementación de un sistema de pruebas masivas a la población. Para la implementación de este programa de pruebas rápidas el gobierno sudcoreano creó una amplia red de laboratorios públicos y privados, con el fin de que la población tuviera resultados en cuestión de horas y en dado caso de que la persona resultara positiva se procedía a una cuarentena obligatoria de dos semanas, al igual que las personas que pudieran haber tenido contacto con la persona infectada. Este proceso de rastreo permitió que solo el 10% de casos reportados requirieran hospitalización, evitando la saturación del sistema de salud y permitiendo una rápida apertura de las actividades económicas.

En lo que se refiere a las restricciones a la movilidad y las actividades sociales, al inicio de la pandemia las escuelas estuvieron cerradas y los eventos masivos fueron cancelados, las actividades laborales se desarrollaron desde casa o en modalidad mixta, también se cerraron parcialmente establecimientos comerciales y de alimentos, al igual que espacios culturales y turísticos. Por otro lado, el uso de la mascarilla quirúrgica fue obligatoria, al igual que la toma de temperatura, el uso del gel antibacterial y el uso de ventiladores en lugares cerrados. Incluso se podían imponer multas a quienes se negarán a acatar estas disposiciones.

Hay que señalar la importancia de la tecnología en el seguimiento de contagios a través de las aplicaciones móviles como instrumento de rastreo, una de ellas, la "self-quarantine safety protection", fue desarrollada por el Ministerio del Interior y Seguridad de Corea del Sur y permitía ubicar las áreas donde se encontraban usuarios infectados, al mismo tiempo que el resto de los usuarios conectados recibían alertas de nuevos casos de coronavirus en su vecindario o zonas cercanas. El uso de esta aplicación permitió al gobierno monitorear a las personas contagiadas a través del GPS de su dispositivo, enviando una alerta en tiempo real a las autoridades si el ciudadano contagiado abandonaba el área de cuarentena a la que estaba restringido ya que el confinamiento era una disposición obligatoria. Aunado a esto la aplicación también permitía dar seguimiento a los síntomas de las personas infectadas, permitiendo la atención médica vía remota, evitando la aglomeración en los hospitales.

Esta medida recibió críticas de distintos sectores de la sociedad sudcoreana ya que se revelaba información personal de sus ciudadanos gestionando la invasión a su privacidad, al tiempo que el uso de datos era administrado por el Estado, sin reglas claras en el manejo de estas.

### *Vietnam*

En este país del sudeste asiático se impulsó la estrategia de limitar las multitudes y la promoción del uso de mascarillas en lugares públicos, también se prohibieron los vuelos al exterior y se cerró la frontera con China para evitar la importación de casos.

La respuesta gubernamental a la emergencia sanitaria implicó una etapa de confinamiento que inició en localidades con más de diez mil habitantes y se hizo obligatorio para toda persona que entrara al país, incluyendo la obligatoriedad de someterse al control de temperatura y reportar una declaración personal sanitaria que incluía detalles de sus contactos, viaje e historial de salud.

Hay que señalar que el Ministerio de Salud a través del Centro de Operaciones Sanitarias del Departamento General de Medicina Preventiva emitió varias directrices sobre el tratamiento médico de los pacientes a través de la guía clínica sobre el diagnóstico y tratamiento de pacientes con COVID-19. Estas acciones se vieron reforzadas por el trabajo de los centros de salud de las comunas que auxiliaron en el tratamiento, educación sanitaria, manejo del virus, localización de puntos de aislamiento o asilamiento domiciliario con controles médicos.

Al igual que Corea del Sur, Vietnam implementó un programa intensivo de pruebas de control para coronavirus a lo largo de todo el país con el fin de facilitar el rastreo de casos positivos. Las medidas de contención incluyeron traslado inmediato a algún centro médico de toda persona que presentara una temperatura mayor a 38 grados con el fin de someterla a las pruebas pertinentes.

También se desarrolló un software de notificación de salud llamado NCOVI, con el fin de informar el estado de salud de personas contagiadas y de sus familiares. Aunado a esto el Ministerio de Salud implementó una fuerte estrategia en redes sociales con el fin de mandar mensajes a los ciudadanos recordando las medidas de protección y prevención.

Es pertinente señalar que la cuarentena implementada se caracterizó por una gran agresividad respecto al seguimiento de contagios, incluso algunas provincias fueron custodiadas por la milicia local con el fin de que no se rompiera la cuarentena y evitando que nadie pudiera salir del confinamiento. Sin embargo, en opinión del gobierno simplemente se promovió una labor de concientización entre la población y el trabajo de las autoridades se focalizó en las medidas de prevención y vigilancia necesarias para evitar la propagación de la enfermedad.

## **Europa: crisis sanitaria y restricción de libertades**

### *España*

En el país ibérico, el Ministerio de Sanidad implementó un programa de vigilancia epidemiológica con el fin darle seguimiento a la dinámica de la enfermedad y en consecuencia diseñar las restricciones sociales correspondientes. En este sentido, las comunidades autónomas asumieron la responsabilidad de notificar diariamente las cifras de casos confirmados acumulados, así como los casos en profesionales sanitarios, hospitalizaciones, ingresos en UCI, fallecidos y casos recuperados.

La vigilancia de los casos comenzó a reportarse por dos vías:

1. A través de la notificación diaria del número de casos agregados de COVID-19 por cada Comunidad Autónoma al Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias (CCAES) del Ministerio de Sanidad.

2. Por medio de la notificación individualizada de casos a través de la plataforma Web SiViES administrada por el Centro Nacional de Epidemiología (CNE). La fuente de esta información es una encuesta epidemiológica que contiene datos demográficos, epidemiológicos y clínicos de los casos de COVID19 identificados en España por cada Comunidad Autónoma.<sup>3</sup>

Vale la pena señalar que el 11 de mayo de 2020 dio inicio la Estrategia de Diagnóstico, Vigilancia y Control en la Fase de Transición de la Pandemia de

---

<sup>3</sup> En el informe “Análisis de los casos de COVID-19 notificados a la RENAVE”, se menciona que “La encuesta incluye información clínico-epidemiológica consensuada y aprobada por la Ponencia de Alertas y Planes de Preparación y Respuesta y la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE), y la notifican mediante la plataforma informática SiViES (Sistema para la Vigilancia en España), que gestiona el Centro Nacional de Epidemiología.” RENAVE. (2020:3).

COVID-19, la cual plantea el desarrollo de un proceso de transición a una nueva normalidad en cuatro áreas estratégicas: la asistencia sanitaria,<sup>4</sup> la vigilancia epidemiológica,<sup>5</sup> la identificación y contención precoz de fuentes de contagio<sup>6</sup> y las medidas de protección colectiva.<sup>7</sup>

La declaración de estado de alerta decretado en España consistió inicialmente en prohibir ciertas actividades laborales, así como la limitación de desplazamientos no esenciales (salvo compras de alimentos o medicinas), desincentivar el desplazamiento hacia hospitales y emergencias médicas, el cierre de fronteras y escuelas durante dos semanas. De igual manera se implementó en la primera etapa de la pandemia un sistema de vigilancia activa para la detección temprana de casos y en consecuencia el posible aislamiento y el seguimiento de contactos clasificados como posibles sospechosos. Posteriormente el gobierno central ordenó extender los días del confinamiento y se implementaron medidas rígidas de movilidad social entre la comunidad española en especial a la población de alto riesgo.

Conforme fue propagando el virus, también se implementaron medidas de restricción a la movilidad más estrictas, como por ejemplo el cierre por tiempo indefinido de los parques infantiles, así como la reducción del aforo en templos religiosos a un tercio de su capacidad, mientras que en hoteles y centros de negocios dicha reducción fue a la mitad.

---

<sup>4</sup> Hace referencia a la capacidad asistencial, en particular a través de la incorporación funcional de camas disponibles y UCI para el ingreso y asistencia adecuada de forma que no se desplacen recursos de tratamiento no COVID-19 a COVID-19.

<sup>5</sup> Se refiere a contar con información diaria para permitir la reacción rápida que garantice el seguimiento de la epidemia. Para este fin resulta indispensable contar con información de calidad de los servicios de vigilancia epidemiológica en las comunidades autónomas y en el nivel central.

<sup>6</sup> Es el diagnóstico de personas con síntomas en estados iniciales de la enfermedad, se manifiesta en el aislamiento de los casos, así como la localización de posibles contactos, el establecimiento de la cuarentena y la identificación de posibles focos de transmisión.

<sup>7</sup> Se expresan por medio de la implementación de prácticas higiénicas y medidas de distanciamiento físico, aunadas a la promoción intensiva del uso de material de protección entre la población.

Por otro lado, el Gobierno autorizó la búsqueda de las personas que pudieran haber tenido contacto con casos confirmados con el fin de realizar un diagnóstico temprano y evitar la transmisión en periodo asintomático,<sup>8</sup> incluso las atribuciones del gobierno español le permiten promover un sistema de vigilancia a las telecomunicaciones de la persona infectada y de los contagios posibles. Si los contactos de la persona contagiada se encuentran fuera de su localidad de residencia se permitirá el retorno a su hogar de procedencia una vez cumplida la cuarentena y teniendo en cuenta que el lugar de residencia garantice las condiciones necesarias para la misma.<sup>9</sup>

Además de lo anterior, el gobierno español impulsó el proyecto *Radar Covid*, el cual en su lanzamiento como prueba piloto fue un proceso voluntario. Esta aplicación permite el rastreo de los usuarios a través de bluetooth, el control de la información del usuario se garantiza ya que no revela datos de identidad ni geolocalización del teléfono. Por medio de la APP es posible notificar un contagio positivo (propio), así como verificar el nivel de riesgo y recibir una notificación de exposición si fuera el caso. A diferencia de otras aplicaciones implementadas por los países que han usado la tecnología, esta aplicación envía los datos sin indicar cuándo y dónde se produjo la exposición.

En el mes de noviembre el número de casos se encuentra nuevamente en niveles preocupantes para las autoridades españolas, por lo que se ha retomado un nuevo paquete de medidas, entre las que se encuentran la posibilidad de restringir el movimiento entre comunidades (serán los presidentes autonómicos quienes tomarán la decisión de cerrar o no sus regiones) así como también la aplicación del estado de alarma en cada comunidad.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> El ministerio de Sanidad califica a todo contacto estrecho a cualquier persona que haya proporcionado cuidados (personal sanitario o sociosanitario) y que no haya utilizado las medidas de protección adecuadas o bien algún tipo de contacto físico. También es considerada toda persona que haya estado en el mismo lugar a una distancia menor de 2 metros y durante más de 15 minutos es considerada dentro del grupo.

<sup>9</sup> En los casos asintomáticos, el aislamiento se mantendrá hasta transcurridos 10 días desde la fecha de toma de la muestra para el diagnóstico, asimismo el seguimiento será supervisado hasta el alta epidemiológica de la forma que se establezca en cada comunidad autónoma.

<sup>10</sup> En el informe sobre la *“Estrategia de detección precoz, vigilancia y control de covid-19”* se expone que la cuarentena implica la permanencia en el domicilio, restringiendo el contacto de personas con contagio activo o sospechoso al máximo, preferentemente en

### *Francia*

Fue uno de los primeros países en implementar el toque de queda nocturno y es considerado el primer país de Europa en tomar medidas restrictivas durante la segunda ola de contagios. El presidente Emmanuel Macron, hizo pública la entrada en vigor del toque de queda el 30 de octubre, medida que el gobierno considera puede durar hasta inicios de diciembre. Las medidas, frente a esta segunda ola, también han implicado el cierre de los negocios considerados no esenciales, como bares, restaurantes y cines.

En cuanto a las medidas de control de la movilidad implementadas recientemente, sobresale el hecho de que los habitantes solo podrán salir de su domicilio para realizar trabajos esenciales, compras de primera necesidad o por motivos médicos, para lo cual se debe llenar un formulario o bien llevar un documento especial que justifique estar afuera del domicilio y que puede ser revisado por la policía, retomando la medida vigente en el mes de marzo.

El gobierno ha autorizado que las personas puedan ir a trabajar si el empleador considera que es imposible implementar el trabajo desde casa. En el ámbito escolar, en octubre y principios de noviembre, Francia ha recurrido al cierre de algunos centros educativos con el fin de salvaguardar la salud de la población más vulnerable.

### *Italia*

La implementación de medidas de contención fue simultánea a los primeros casos detectados en Lombardía, donde las autoridades sanitarias locales formaron un grupo de trabajo de emergencia para dirigir la respuesta al brote. De acuerdo con Grasselli, Pesenti y Cecconi (2020) los pacientes positivos se agruparon en 15 hospitales centrales de primeros auxilios con experiencia en enfermedades infecciosas o eran miembros de la Red de insuficiencia respiratoria. En estos hospitales se implementaron las siguientes medidas:

- Áreas separadas del resto de las camas para minimizar el riesgo de transmisión intrahospitalaria.

---

habitaciones individuales aisladas. De igual manera, los casos confirmados que requieran hospitalización deberán estar en aislamiento al menos diez días después de recibir el alta médica, mientras que en lo que se refiere a los casos sospechosos, se les dará seguimiento a través del médico de atención primaria.

- Los pacientes en estado crítico con sospecha de infección por COVID-19 debían recibir ventilación mecánica mientras se mantenía la espera del resultado final de las pruebas de diagnóstico.
- Establecer protocolos locales para la clasificación de pacientes con síntomas respiratorios.
- Los hospitales encargados de recibir a los pacientes debían disponer de equipos de protección adecuados para el personal de salud.
- Elaboración de un informe de cada paciente positivo o sospechoso de enfermedad crítica para el centro de coordinación regional (Grasselli, Pesenti y Cecconi, 2020).

Sin embargo, a pesar de esta estrategia, uno de los errores del Gobierno Italiano fue la laxa implementación de las medidas de prevención y restricción social en el norte del país ya que el gobierno calculó que implementarlas en una ciudad como Milán traería consecuencias negativas para la economía. Otro tema relevante para analizar la dinámica de la pandemia en territorio italiano fue la filtración a los medios de comunicación del decreto de cierre de las provincias, lo que ocasionó el pánico entre la población que huyó de sus localidades antes de que fueran cerradas y esto facilitó la propagación del virus ya que aún no estaban tan definidos por las autoridades sanitarias los protocolos de transporte.

Entre las medidas de control de la movilidad social el gobierno italiano estableció un calendario de restricciones, así como la emisión a través del Ministerio del Interior de un documento para justificar los movimientos de los habitantes emitido y de no portarlo los habitantes serían acreedores de una sanción, en pocas palabras, una especie de pasaporte sanitario para transitar al interior del país. Se establecieron fuertes medidas de contención mediante la cuarentena y autoaislamiento en varias ciudades del grupo inicial de contagio, se cerraron escuelas, teatros, cines y bares, solo permanecieron abiertos supermercados y farmacias. También el gobierno desarrolló un protocolo de seguridad para los lugares de trabajo y un plan de controles en las carreteras y autopistas por mencionar algunos.

### **América Latina: restricciones inciertas**

Una de las medidas extremas de movilidad social y restricción fue la implementación del toque de queda en América Latina como medida para evitar la propagación del virus. A continuación, se analizan algunos de los casos más representativos de esta medida en la región.

En Perú el entonces presidente Martín Vizcarra anunció la inmovilización social obligatoria a partir de las 20:00 hrs. hasta las 5:00 am. y para asegurar el cumplimiento de esta medida el gobierno desplegó soldados y policías por todo el país. Paulatinamente la restricción fue disminuyendo y se redujo la restricción del horario de actividades, pasando de las 20:00 a las 22:00 horas. El 21 de septiembre, el gobierno federal anunció que la inmovilización se recorrería una hora, por lo cual el toque de queda iniciaría a partir de las 11 de la noche. La justificación de esta medida fue el aumento de contagios entre jóvenes, hecho que en opinión del gobierno era reflejo de que este grupo poblacional estaba haciendo caso omiso a las medidas de distanciamiento social y participaban en reuniones nocturnas.

Por su parte el gobierno de Panamá también decretó un toque de queda entre las 21:00 hora local hasta las 5:00 horas del día siguiente. Al igual que en Perú, paulatinamente se presentaron modificaciones en el horario, el cual actualmente comprende de 11:00 pm. a 5:00 am. Se encuentran exentos de esta medida las fuerzas de seguridad, altos funcionarios del gobierno, personal del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social, del Cuerpo de Bomberos y del Servicio Nacional de Protección Civil. El caso de Panamá ha sido particular ya que se implementó la restricción de movilidad social en cuanto al género y en consecuencia mujeres y hombres podían salir en días distintos, tres veces por semana cada uno y solo durante dos horas al día dependiendo del número de identidad personal.

Ecuador implementó toque de queda de acuerdo a sus provincias. Por ejemplo, la presidencia de la república en un comunicado informó que en Guayas, regiría un toque de queda con un horario de las 16:00 hora local hasta las 5:00 horas del siguiente día, mientras que por otro lado el toque de queda nacional, dispuesto bajo un estado de excepción comprendió un horario de 21:00 hora local hasta las 5:00 horas. Quienes no acaten el toque de queda podrían ser sancionados hasta con uno a tres años de prisión, hay que señalar que esta medida concluyó en septiembre y a la fecha no se ha vuelto a implementar.

En Brasil tampoco se impuso un toque de queda nacional sino a nivel local, por ejemplo, el gobernador de Bahía decretó un toque de queda nocturno en 19 municipios del sur de ese estado brasileño con un horario de las 18 horas locales hasta las 5 de la mañana. Sin embargo, también hay que señalar que los toques de queda en algunas favelas fueron impuestos a través de redes sociales por las bandas de los narcotraficantes a partir de las 20:00 pm hora local. Según algunos medios de comunicación Jacarepagua, Cidade de Deus, Río das Pedras, Guaratiba, Rocinha y Mar son algunas de las favelas en las cuales se dictó esta medida no oficial.

Para el caso de México, se puede resaltar que la posición del gobierno federal ha apelado a la concientización de la población y a la no imposición de fuertes medidas restrictivas a la movilidad, así como la laxitud de sanciones a quienes incumplen las recomendaciones de la secretaría de salud federal. En cambio, las entidades federativas han dispuesto de distintas medidas que van desde la imposición de sanciones a infractores hasta multas e incluso sanciones administrativas.

El gobierno de la Ciudad de México a partir del mes de noviembre implementó un sistema obligatorio de identificación de contagios en espacios cerrados, el cual por medio de un código QR que deberán escanear para poder ingresar a comercios, espacios de trabajo (Call centers) y oficinas de gobierno, por este medio se ubicará a los casos positivos de Covid-19 (esto es dudoso mientras no se incrementen las pruebas a la población en general) con el fin de cortar las cadenas de contagio. Es un programa obligatorio en la capital del país, se notificará a las personas asistentes al lugar o establecimiento si estuvieron sin darse cuenta en el mismo lugar y a la misma hora con un caso positivo de COvid-19. A partir de esta notificación se les pedirá que se realicen una prueba, aislamiento y seguimiento médico, para este fin los establecimientos deben registrarse ante la autoridad local para obtener el código QR y poder pegarlo en la entrada, de no hacerlo serán suspendidos (UNOTV, 2020).

Respecto a esta estrategia hay que considerar que las experiencias internacionales de monitoreo previas han sido exitosas principalmente en países asiáticos debido dos factores determinantes:

En primer lugar fueron programas implementados a nivel nacional, en el caso de la ciudad de México hay que considerar la gran movilidad de personas con otras entidades federativas que no darán seguimiento al programa de la

capital, como los estados de México, Morelos, Hidalgo principalmente. Esto implica el riesgo de que la rastreabilidad se pierda en algún momento y que no se pueda distinguir el alcance real del número de personas contagiadas.

El segundo aspecto a tomar en cuenta es que la efectividad del uso del seguimiento por medio de los dispositivos ha sido exitosa en la medida de que se realiza un número alto de pruebas a la población, así se puede rastrear de forma mucho más eficiente a los casos positivos. Sin embargo, la estrategia del gobierno mexicano se ha caracterizado por aplicar un bajo número de pruebas a la población, de hecho, México es el país miembro de la OCDE que menos pruebas per cápita (Animal Político, 2020). Por lo tanto, aún resulta muy prematuro evaluar el resultado de la estrategia de la capital del país.

### **La privacidad en riesgo**

Como se pudo observar, si bien las estrategias han sido diversas, hay un par de medidas comunes a lo largo de los casos observados:

- El confinamiento en distintos grados por medio de cuarentenas obligatorias a lo largo de casi todo el mundo.
- El monitoreo de casos confirmados y sospechosos, recurriendo al uso de dispositivos tecnológicos.

Ambas medidas implican distintos riesgos en su implementación y de hecho se pueden prestar a una profunda discusión sobre las atribuciones del Estado y su acción sobre la libertad y los derechos civiles. En el primer caso la restricción de la libertad de tránsito debe tener ciertos límites, buscando un límite entre el respeto a la dignidad de las personas y la seguridad de la población en general. En el segundo caso hay que analizar si el marco legal vigente dispone de los medios adecuados para proteger la información privada de los ciudadanos.

En este sentido hay que señalar que el uso de información personal no es un tema reciente en México, desde hace varios años existen instituciones que han acumulado una experiencia importante en la recopilación, manejo y resguardo de datos no solo desde el Estado sino también desde el ámbito privado, tal es el caso de la información de los usuarios del sistema financiero mexicano. Por otro

lado, también hay que señalar la importante labor del Instituto Nacional Electoral (antes Instituto Federal Electoral), el cual durante años ha construido un sistema de información de los electores a nivel nacional expresado a través del padrón electoral, mismo que conforme la institución fue adquiriendo autonomía fortaleció el registro nacional de electores, en primer lugar con la intención de brindar mayor confianza a la ciudadanía en los procesos electorales pero que además como un efecto adicional constituyó un mecanismo de identificación por medio de la credencial de elector. La credencial de elector emitida por el Instituto Nacional Electoral eventualmente se transformó en una cédula de identidad informal de alta confiabilidad en México.

A pesar de lo anterior, sigue existiendo una polémica relevante a nivel internacional en torno a la certeza en el uso de los datos generados a partir del monitoreo de los dispositivos, sobre todo en lo que se refiere al resguardo y encriptamiento de la información. La trayectoria de la pandemia ha sido incierta desde sus inicios hasta el día de hoy y en consecuencia la atención gubernamental a la misma ha tenido diferentes resultados. El cuadro que se presenta a continuación pretende sintetizar las distintas medidas de contención que se confrontan con libertades propias de las democracias (libertad de tránsito, privacidad) y se contrastan con el seguimiento a través de pruebas ya que ninguna medida de restricción o de control de la movilidad será eficiente si no se aplica un gran número para monitorear a posibles personas contagiadas. De igual manera, se contrasta con la clasificación según el índice de libertad elaborado por Freedomhouse, ya que la fortaleza del Estado es indispensable para definir la trayectoria de las medidas de prevención y su relación con la ciudadanía.

País y control al libre tránsito	Control a telecomunicaciones	Pruebas por cada mil habitantes	Clasificación según el índice de Freedomhouse
España En marzo se declara el confinamiento permitiendo la movilidad únicamente para compras de primera necesidad. Asimismo España cerró sus fronteras a toda persona extranjera.	Se implementó una aplicación "Radar Covid". Desde su implementación en Julio, como prueba piloto, se trató de una medida voluntaria y no impositiva. Está aplicación no emite la identidad de la persona con-	346.52 en Nov 12	Libre

Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

<p>Con la nueva ola de contagios el 25 de octubre de 2020 se implementó el toque de queda; medida implementada en casi toda España a excepción de Canarias por cuestiones turísticas.</p>	<p>trayente del virus ni la geolocalización del dispositivo. La aplicación contribuye a trazar los contactos de riesgo mediante bluetooth.</p>		
<p>Francia</p> <p>Pionera en el toque de queda nocturno. El 30 de octubre se volvió a implementar el toque de queda acompañada del cierre total del país hasta finales de noviembre.</p> <p>Se volvió a implementar la movilidad justificada puesto que se debía contar con un documento especial; el cual se debía mostrar, si era solicitado por la policía, justificando la salida del domicilio.</p>	<p>Se implementó una aplicación "Stop Covid". En su lanzamiento, en el mes de Junio, no obtuvo los frutos esperados dentro de la comunidad francesa. No obstante, en octubre, se lanzó una segunda aplicación, <i>TousAntiCovid</i>; como registro e información actualizada.</p> <p><u>Información de la aplicación de Francia: <a href="https://el-pais.com/tecnologia/2020-10-23/francia-lanza-una-nueva-aplicacion-de-rastreo-del-coronavirus-tras-reconocer-el-fracaso-de-la-primer.html">https://el-pais.com/tecnologia/2020-10-23/francia-lanza-una-nueva-aplicacion-de-rastreo-del-coronavirus-tras-reconocer-el-fracaso-de-la-primer.html</a></u></p>	<p>No se cuenta con datos actualizados</p>	<p>Libre</p>
<p>Italia</p> <p>Declaró estado de alarma sanitaria el 31 de enero partiendo para implementar la cuarentena y autoaislamiento en varias ciudades del primer grupo inicial de contagio.</p> <p>No obstante, el 8 de marzo, Lombardía fue puesta en cuarentena, siendo el primer país europeo en implementar dicha medida. A nivel Nacional, Italia, el 10 de marzo fue</p>	<p>No se cuenta con datos</p>	<p>337.21 en Nov 22</p>	<p>Libre</p>

Privacidad y libertades civiles ante la crisis global de la Covid-19

<p>puesta en cuarentena permitiendo solo las salidas indispensables.</p> <p>Movilidad justificada, puesto que se tenía que portar un documento emitido por el Ministerio del Interior, para justificar los movimientos de los habitantes. De no portarlo los habitantes serían acreedores a una sanción.</p> <p>Se estableció un calendario en cuanto a las restricciones de movilidad.</p>			
<p>China</p> <p>En enero se implementaron las cuarentenas ordenadas por el Gobierno Chino, consideradas como un uso agresivo puesto que en Hong Kong se establecieron penas de prisión para cualquiera que se atreviese a violar cuarentena.</p> <p>El Gobierno Chino, cerró las entradas a Wuhan, epicentro del virus.</p> <p>Implementó controles de tráfico, comercio, control de horarios.</p>	<p>El Estado interviene en las telecomunicaciones de los ciudadanos, puesto que se implementó el seguimiento los casos activos registrados. Monitoreando su desplazamiento a través de un sistema de geolocalización a través de los teléfonos móviles personales.</p> <p>En la provincia de Hubei, para que los habitantes pudieran desplazarse, era imperioso el código verde, el cual era provisto por un sistema de monitoreo que usa la aplicación AliPay.</p> <p>Permeaba la censura por parte de las autoridades a causa de la divulgación de información referente a dar previa alarma sobre el virus, emitida por Li Wenliang, un médico chino. Censurando todas sus redes sociales y blogs, así como la censura del tema en redes sociales.</p>	<p>111.16 en Ago 6</p>	<p>No libre</p>

Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

<p>Corea del Sur</p> <p>Las restricciones de movimiento no fueron un eje focal salvo para las personas contagiadas. Ordenando el confinamiento a toda persona confirmada, así como a sus contactos que hubiesen estado cerca de la persona. El confinamiento no fue una medida recomendada, fue una imposición legal.</p> <p>No obstante, para evitar la propagación, se cerraron establecimientos comerciales, centros educativos y todo lugar que generara aglutinamiento social.</p>	<p>Como registro, prevención y seguimiento de dispositivos, "self-quarantine safety protection", monitoreaba a los ciudadanos que se encontraban en el período de cuarentena, vía GPS. Si alguna persona contagiada abandonaba su área de cuarentena se le enviaba una alerta tanto al ciudadano como al oficial a cargo del monitoreo de esa zona.</p> <p>Las personas que tuvieran dificultades para acceder a dicha app, podían seguir indicaciones y la notificación de síntomas por vía telefónica.</p>	<p>55.90 en Nov 23</p>	<p>Libre</p>
<p>Vietnam</p> <p>Cerró la frontera con China e inició el confinamiento en todas las aldeas con más de diez mil habitantes y para todo aquel extranjero que entrara al país.</p> <p>Fue el primer país en aplicar declaraciones médicas como medida de vigilancia puesto que todo pasajero que llegara a uno de los principales aeropuertos tenía que someterse al control obligatorio de temperatura y completar una declaración personal sanitaria entregando detalles de sus contactos, viaje e historial de salud.</p>	<p>Como registro, prevención y seguimiento de dispositivos, Vietnam pidió a sus habitantes, portadores del virus y familiares de estos, el uso de un software de notificación de salud "NCOVI", con el fin de informar el estado de salud de ellos mismos y de sus familiares.</p> <p>Se le critica un rastreo agresivo de los contactos de convivencia.</p> <p>El estado intervino en las telecomunicaciones puesto que se realizó una campaña por todos los medios en cuanto al virus.</p>	<p>12.95 en Oct 15</p>	<p>No libre</p>

Privacidad y libertades civiles ante la crisis global de la Covid-19

<p>Perú</p> <p>Toque de queda obligatorio de las 20:00 hora local hasta las 5:00 am del siguiente día. Esta medida fue disminuyendo paulatinamente su horario de imposición; a partir del 21 de septiembre iniciaría a las 11 de la noche. Se desplegaron soldados y agentes policiales, en todo el país, con el fin de acatar dicha medida.</p>	<p>No se cuenta con datos</p>	<p>35.64 en Nov 18</p>	<p>Libre</p>
<p>Panamá</p> <p>Toque de queda entre las 21:00 hora local hasta las 5:00 horas del día siguiente. Paulatinamente se presentaron modificaciones de horario. Actualmente el horario comprende de 11:00 pm. a 5:00 am.</p> <p>El toque de queda exceptúa a fuerzas públicas, servidores públicos para atender la emergencia, altos funcionarios, personal del Ministerio de Salud, de la Caja de Seguro Social, del Cuerpo de Bomberos y del Servicio Nacional de Protección Civil.</p> <p>Se implementó la restricción de movilidad social en cuanto al género.</p>	<p>No se cuenta con datos</p>	<p>189.78 en Nov 21</p>	<p>Libre</p>
<p>Ecuador</p> <p>Toque de queda comprende un horario de 21:00 hora local hasta las 5:00 horas. En Guayas, regiría un toque de queda con un horario de las</p>	<p>No se cuenta con datos</p>	<p>32.23 en Nov 21</p>	<p>Parcialmente libre</p>

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

16:00 hora local hasta las 5:00 horas del siguiente día.  Según fuentes informativas quienes incumplían el toque de queda eran sancionados con uno a tres años de prisión. Esta medida de restricción quedó concluida en septiembre.			
Brasil  No se impuso un toque de queda nacional sino por municipios. Por ejemplo, en Bahía en 19 municipios del sur comprendía de las 18 horas locales hasta las 5 del siguiente día.  Algunos toques de queda, fueron impuestos por las bandas de los narcotraficantes a partir de las 20:00 pm. Según las redes sociales de los habitantes.	No se cuenta con datos	30.21 en Sep 19	Libre

Fuente: elaboración propia

Si bien, los datos expuestos resultan interesantes, debido a la dinámica de la pandemia no es posible establecer afirmaciones concluyentes, lo interesante es que resulta ilustrativo el hecho de que en Europa se ha promovido de forma decidida durante los últimos meses el incremento de pruebas a la población, mientras en otros casos como América Latina, sigue siendo muy limitada la implementación de esta recomendación de la Organización Mundial de la Salud.

Se puede observar cómo casos como China y Vietnam al parecer han mantenido bajo control a la pandemia, pero recurriendo a un endurecimiento de las restricciones de la ciudadanía, sin saber hasta el momento cuáles son las consecuencias de esta estrategia.

### Comentarios finales

La situación en que se encuentra la humanidad actualmente es inédita en el pasado reciente, ya que mientras por un lado los científicos y especialistas médicos se encuentran desarrollando una vacuna y protocolos de prevención para controlar la dispersión de la pandemia, por otro lado, la dimensión del espacio público busca definir estrategias confiables de control de los contagios por medio de reglas definidas por las autoridades. Por este motivo es relevante analizar las estrategias gubernamentales y sus efectos frente a las libertades sociales, debido a los efectos de mediano y largo plazo que tendrán consecuencias para la sociedad global.

Después de revisar los casos regionales especificados en este trabajo es posible distinguir que la contención de la dispersión del contagio se ha centrado en al menos dos estrategias claras:

El confinamiento por medio de cuarentenas: se pueden observar distintos grados de obligatoriedad y de duración a lo largo del mundo, sin embargo la segunda ola de contagios ha reactivado esta estrategia a través de la imposición de toques de queda sobre todo nocturnos.

El monitoreo: se han desarrollado mecanismos tecnológicos para este fin, sin embargo sigue a debate el uso de la información obtenida, así como los alcances de control social al tener los gobiernos acceso a información privada. Un mal uso de los datos personales podría en riesgo los derechos civiles de toda la población y se traduciría en una posible tentación autoritaria de los gobernantes.

Aunado a lo anterior también podemos considerar en menor medida la obligatoriedad de disposiciones como el uso del cubrebocas, esto sobre todo porque a lo largo del desarrollo de la pandemia no ha habido unanimidad respecto a la utilidad de este, aunque en fechas recientes las instituciones de salud se han decantado por promover su uso generalizado.

Sin duda alguna, la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 ha venido a sacudir muchos de los preceptos que en las ciencias sociales considerábamos claros, como los modelos educativos, el desarrollo y uso de tecnologías, las estructuras económicas y la estabilidad de los gobiernos. Sin duda alguna, esta circunstancia histórica nos permitirá replantearnos los alcances históricos de la especie humana y más aún nos llevará a replantearnos nuestras formas de organización, posicionando en el centro de la vida social a la tecnología, con todo lo que esto implica, de igual manera será indispensable construir nuevos mecanismos de autoridad en una sociedad pos-pandemia.

Hay que reconocer que esta incertidumbre ha generado importantes cuestionamientos en torno al funcionamiento de las democracias y eventualmente eso se puede traducir en una reconfiguración del sentido político en la relación Estado-sociedad a través de derechos que definitivamente han llegado para que-  
acidad.

### Referencias bibliográficas

- Animal Político (2020). *México es el país de la OCDE que realiza menos pruebas para detectar COVID-19*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/mexico-pruebas-covid-ocde/>
- BBC NEWS (16 de marzo de 2020). *Coronavirus: la exitosa estrategia de Corea del Sur contra el covid-19 | BBC Mundo* [Archivo de vídeo]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51836302>
- BBC News Mundo (24 de abril de 2020). *Coronavirus en Vietnam: cómo logró el país no registrar muertos pese a compartir 1.400 km de frontera con China*. BBC NEWS. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52402064>
- Branco, A. (15 de marzo de 2020). *Así es la app que ha frenado el coronavirus en Corea del Sur*. *El Español*. Disponible en: [https://www.elespanol.com/omicron/software/20200315/app-frenado-coronavirus-corea-sur/474454544\\_0.html](https://www.elespanol.com/omicron/software/20200315/app-frenado-coronavirus-corea-sur/474454544_0.html).
- Carranza, D. (30 de septiembre 2020). *Las nuevas medidas en España contra la COVID-19: restringir entrada en 10 ciudades y reuniones limitadas*. *Anadolu Agency*. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/las-nuevas-medidas-en-espaa%C3%B1a-contr-la-covid-19-restringir-entrada-en-10-ciudades-y-reuniones-limitadas/1991090>
- CNN (2020). *En cnespanol.cnn.com*. Disponible en: <https://cnespanol.cnn.com/video/madrid-se-resiste-a-implementar-otro-cierre-por-coronavirus/>
- Cortés, N. (31 de marzo de 2020). *Reino Unido, España y China: tres países y diferentes formas de abordar la epidemia del coronavirus*. [Entrada de blog]. Recuperado de: <https://www.consalud.es/pacientes/especial-coronavirus/reino>

- unido-espana-china-paises-formas-abordar-epidemia-coronavirus\_76760\_102.html
- Cué, C. (25 de octubre de 2020). España, en alarma: el Gobierno busca que dure hasta mayo y decreta toque de queda. *El país*. Recuperado de: <https://elpais.com/e-alarma-para-mayo.html>
- Dahl, R. (2009) *La poliarquía: participación y oposición*, Tecnos: Madrid.
- De la Gomera, S. (01 de julio de 2020). Así funciona Radar Covid, la app de rastreo de contagiados de coronavirus. *El país*. Recuperado de: <https://elpais.com/tecnologia/2020-07-01/asi-funciona-radar-covid-la-app-de-rastreo-de-contagiados-de-coronavirus.html>
- EFE. (2020). Narcos y milicianos imponen toque de queda en favelas por miedo a coronavirus. [Entrada de blog]. Recuperado de: <https://www.efes.com/efe/america/sociedad/narcos-y-milicianos-imponen-toque-de-queda-en-favelas-por-miedo-a-coronavirus/20000013-4205039>
- Foucault, M. (2009). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI: México.
- Grasselli, G. Pesenti, A. y Cecconi, M. (2020). Utilización de cuidados intensivos para el brote de COVID-19 en Lombardía, Italia: experiencia temprana y pronóstico durante una respuesta de emergencia. *JAMA*. 2020. 323 (16): 1545–1546. Doi: 10.1001 / jama.2020.4031. Recuperado de: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2763188>
- Haggerty, D. y Richard, E. (eds.). (2006) *The new politics of surveillance and visibility*, University Toronto Press: Toronto.
- Hidalgo, M. (25 de agosto de 2020). Radar Covid. La apuesta tecnológica del Gobierno para frenar la expansión del coronavirus. *El país*. Recuperado de: <https://elpais.com/tecnologia/2020-08-25/pedro-sanchez-anima-a-todos-los-ciudadanos-a-bajarse-la-aplicacion-de-rastreo.html>
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán*, FCE: México.
- Kamps, Hoffmann et al. (2020). The covid textbook. [Entrada de blog]. Recuperado de: [https://covidreference.com/timeline\\_es](https://covidreference.com/timeline_es)
- Kar-Gupta, S. y Rose, M. (28 de octubre de 2020). *En uk.reuters*. Recuperado de: <https://uk.reuters.com/article/us-health-coronavirus-france/france-to-enact-second-lockdown-to-put-brakes-on-covid-19-surge-idUKKBN27D2WO>

- Lyon, D. (2006). 9/11 Synopticon and scopophilia: watching and being watched. In Haggarty, Kevin D. y Richard V. Ericsson (eds.) *The new politics of* ...: Toronto.
- Macrneron, C. (2005). *La democracia verdadera y su época*. Alianza: Madrid.
- Milenio (03 de junio de 2020). Decretan toque de queda en 19 municipios de Brasil por Coronavirus. *Milenio*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/internacional/coronavirus-brasil-imponen-toque-queda-19-municipios>
- Ministerio de Sanidad (2020). Valoración de la declaración del brote de nuevo coronavirus 2019 (n-CoV) una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII). Recuperado de: [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Valoracion\\_declaracion\\_emergencia\\_OMS\\_2019\\_nCoV.pdf](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Valoracion_declaracion_emergencia_OMS_2019_nCoV.pdf)
- Ministerio de Sanidad (2020). Estrategia de detección precoz, vigilancia y control de COVID-19. Recuperado de: [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19\\_Estrategia\\_vigilancia\\_y\\_control\\_e\\_indicadores.pdf](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19_Estrategia_vigilancia_y_control_e_indicadores.pdf)
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2020). En mscbs.gob. Recuperado de: <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos.htm>
- Niusdiario.es. (13 de marzo de 2020). Las medidas de aislamiento en Italia han sido drásticas, pero progresivas. *Nius*. Recuperado de: [https://www.niusdiario.es/internacional/europa/medidas-aislamiento-italia-drasticas-progresivas\\_18\\_2914020339.html](https://www.niusdiario.es/internacional/europa/medidas-aislamiento-italia-drasticas-progresivas_18_2914020339.html)
- OPS/ Organización Panamericana de la Salud (2020). La OMS declara que el nuevo brote de coronavirus es una emergencia de salud pública de importancia internacional. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/noticias/30-1-2020-oms-declara-que-nuevo-brote-coronavirus-es-emergencia-salud-publica-importancia>
- Pérez, E. (2020). Radar Covid ya está disponible en toda España y se coloca entre las aplicaciones más descargadas tras la promoción en el clásico. [Entrada de blog]. Recuperado de: <https://www.xataka.com/aplicaciones/radar-covid-esta-disponible-toda-espana-se-coloca-aplicaciones-descargadas-promocion-clasico>
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* FCE: México.

- Quesada, J. (26 de octubre de 2020). España se vacía la primera noche del toque de queda. *El r*  
26/espana-se-vacia-1a-primera-nocne-de-toque-de-queda.ntm1
- Redacción BBC News Mundo. (29 de octubre de 2020). Coronavirus en Francia: Macron ordena el confinamiento del país ante el temor a una segunda ola “más dura que la primera”. *BBC News Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54727936>
- Redacción consalud. (17 de febrero de 2020). Medidas frente al coronavirus: China lava y pone en cuarentena los billetes para evitar el contagio. [Entrada de blog] Recuperado de [https://www.consalud.es/pacientes/medidas-frente-coronavirus-china-lava-pone-cuarentena-billetes-evitar-contagio\\_74342\\_102.html](https://www.consalud.es/pacientes/medidas-frente-coronavirus-china-lava-pone-cuarentena-billetes-evitar-contagio_74342_102.html)
- Redacción de Tiramillas. (10 de junio de 2020). Cronología del Coronavirus en España: 136 días de crisis. *Tiramillas*. Recuperado de: <https://www.marca.com/tiramillas/2020/04/08/5e8dcfa3e2704e9b948b458b.html>
- RENAVE. (2020). Informe nº 33. Análisis de los casos de COVID-19 notificados a la RENAVE hasta el 10 de mayo en España a 29 de mayo de 2020, Gobierno de España Informes COVID-19. Recuperado de: [https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Paginas/InformesCOVID-19.aspx](https://www.isciii.es/QueHacemos/Servicios/VigilanciaSaludPublicaRENAVE/EnfermedadesTransmisibles/Documents/INFORMES/Informes%20COVID-19/Informe%20n%C2%BA%2033.%20An%C3%A1lisis%20de%20los%20casos%20de%20COVID-19%20hasta%20el%2010%20de%20mayo%20en%20Espa%C3%B1a%20a%2029%20de%20mayo%20de%202020.pdf)
- Reuters. (29 de octubre de 2020). En uk.reuters. Recuperado de: <https://uk.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-france-hairdresser/french-flock-to-hair-salons-before-new-lockdown-takes-effect-idUKKBN27E34B>
- Santiago, L. (23 de septiembre de 2020). La cultura de la prevención: la razón del éxito de Corea del Sur frente al COVID-19. *Expansión*. Recuperado de: <https://expansion.mx/mundo/2020/09/23/la-cultura-de-prevencion-la-razon-del-exito-de-corea-del-sur-frente-al-covid-19>

## Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

- Spanish xinhuanet. (19 de marzo de 2020). Resumen: Países de América Latina  
inhuua. Recuperado de:  
[http://spanish.xinhuanet.com/2020-03/19/c\\_100093822.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2020-03/19/c_100093822.htm)
- UNOTV. (2020). Inicia monitoreo de COVID mediante el código QR en CDMX; así funciona. Recuperado de: <https://www.unotv.com/estados/ciudad-de-mexico/cdmx-inicia-monitoreo-del-covid-mediante-codigo-qr-asi-funciona/>
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*, FCE: México.
- WHO/ World Health Organization. (2020). Report of the WHO-China Joint Mission on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). recuperado de [https://www.who.int/publications/i/item/report-of-the-who-china-joint-mission-on-coronavirus-disease-2019-\(covid-19\)](https://www.who.int/publications/i/item/report-of-the-who-china-joint-mission-on-coronavirus-disease-2019-(covid-19))
- Yu, V. (07 de febrero de 2020). Héroe que dijo la verdad”: la rabia china por la muerte por coronavirus del médico denunciante. *The Guardian*. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/feb/07/coronavirus-chinese-rage-death-whistleblower-doctor-li-wenliang>

## **PREVALENCIA DEL BURNOUT EN MUJERES TRABAJADORAS, MADRES DE FAMILIA DURANTE EL CONFINAMIENTO POR COVID- 19**

Laura Haydee Valerio Romo  
Mario Fausto Gómez Lamont  
Claudia Ivette Navarro  
Karina Roxana Gremes

### **Resumen:**

Desde finales del 2019 y principios del 2020, la salud mental de gran parte de la población a nivel mundial se ha visto severamente afectada como resultado de la presencia del COVID-19. Factores como el temor al contagio, la pérdida o disminución de ingresos económicos, la incertidumbre sobre un futuro incierto a la par de la pérdida de familiares, amigos y conocidos a causa de la enfermedad; han dado como resultado que el estrés, la depresión, la ansiedad y la angustia están presentes en el acontecer diario de miles de personas alrededor del mundo. Dentro de estas realidades, el Burnout aparece como uno de los síndromes más recurrentes en la población trabajadora, afectando severamente a aquellas mujeres que, además de desempeñar una labor remunerada, ejecutan al mismo tiempo el rol de madre de familia y ama de casa. Este artículo está dirigido a analizar desde la revisión panorámica las investigaciones realizadas en torno a la prevalencia del síndrome en dicha población. Los resultados muestran un enorme vacío en torno al estudio de este sector y el casi nulo interés en evaluar las consecuencias que la pandemia ha traído a las mujeres en dicha situación. Mediante la interseccionalidad se pretende explicar que las distintas condiciones que atraviesan a las mujeres a lo largo de la historia como el género, los estereotipos de género y la división sexual del trabajo las colocan en situación de vulnerabilidad ante emergencias sanitarias de esta índole.

*Palabras clave:* Burnout, mujeres, covid, género, desigualdad.

**Abstract:**

Since late 2019 and early 2020, the mental health of much of the world's population has been severely affected as a result of the presence of COVID-19. Factors such as the fear of contagion, the loss or decrease of economic income, the uncertainty about an uncertain future as well as the loss of family, friends and acquaintances due to the disease; have resulted in stress, depression, anxiety and anguish being present in the daily life of thousands of people around the world. Within these realities, Burnout appears as one of the most recurrent syndromes in the working population, severely affecting those women who, in addition to performing paid work, perform at the same time the role of mother and housewife. This article is aimed at analyzing, from a panoramic review, the research carried out on the prevalence of the syndrome in this population. The results show a huge gap around the study of this sector and the almost zero interest in evaluating the consequences that the pandemic has brought to women in this situation. Through intersectionality, it is intended to explain that the different conditions that women face throughout history, such as gender, gender stereotypes and the sexual division of labor, place them in a situation of vulnerability to health emergencies of this nature.

*Keywords: Burnout, women, covid, gender, inequality.*

**Introducción**

Sin duda alguna, la pandemia originada a causa de la presencia del nuevo virus SARS-CoV-2 y la enfermedad producida por el COVID-19 se ha convertido en el factor determinante en materia de salud que define nuestra actualidad. Hasta el momento (noviembre, 2020), se estima que el total de casos confirmados alrededor del mundo es de 47, 742,312 personas que han contraído el virus, mientras que las defunciones a causa de este alcanzan un total de 1,219, 947 casos. En nuestro país se estiman un total de 938.405 contagios y 92,593 defunciones (Secretaría de Salud [SS], 2020). Ante este escenario, los gobiernos de distintas partes del mundo han optado por implementar medidas emergentes nunca antes vistas, a fin de reducir la proliferación de la enfermedad y evitar el colapso

económico: restricción parcial y total de las actividades sociales, cierre de fronteras (en algunos casos) cierres de escuelas, distanciamiento social preventivo, incluso la restricción total de la movilidad de las personas; lo que ha derivado en modificar garrafalmente el modo en que las actividades cotidianas se venían desempeñando.

En el ámbito laboral, gran parte de las empresas eligieron poner en funcionamiento una modalidad de trabajo que permita reducir los riesgos de contagio y, a su vez, no impacte en la productividad de los trabajadores, esto a través del modelo denominado *home office*, el cual consiste en ejecutar la tarea laboral en un lugar especialmente determinado para dicha actividad al interior del hogar. Como resultado, gran parte de los empleados, así como los empleadores que pueden llevar a cabo sus actividades laborales vía remota han encontrado en el *home office* la protección necesaria para prevenir o bien disminuir el riesgo de contagio que, como ya se sabe, es mayor en espacios en donde la poca o nula ventilación es una constante, y en donde la interacción con una cantidad mayor de personas incrementa el riesgo.

A la par, se produjo el cierre de los planteles educativos: las familias que tienen hijos en etapa escolar enfrentan un reto adicional en materia familiar, como es el cuidado, la protección, mantenimiento y además la realización de actividades correspondientes al espacio académico de los niños, todo al interior del hogar de manera forzosa, por lo que las actividades a cargo para las madres y algunos padres de familia se han incrementado considerablemente. En esta investigación abordaremos, de manera muy específica, cómo dichas condiciones han resaltado notablemente las ya muy presentes y constantes desigualdades laborales y económicas en materia de género tanto en el espacio público (laboral) como en el privado (no remunerado) y cómo afectan a las mujeres que, a la par de desempeñar alguna actividad laboral, efectúan las labores propias del hogar, derivando en un excesivo agotamiento como producto de la extenuante carga de responsabilidades que se traduce en una doble e incluso triple jornada laboral.

### **El género como referente del papel de las mujeres en crisis sanitaria**

Para la Organización de las Naciones Unidas, el género continúa siendo el mayor referente en torno a la calidad de vida y la salud de sus habitantes alrededor del mundo. La interseccionalidad de las desigualdades de género y las normas

de este, son determinantes en cuanto a la salud de mujeres y hombres se refiere (ONU-MUJERES, 2019).

Como muestra en Argentina, Falú (2020), realiza una reflexión desde la construcción del pensamiento feminista en la cual resalta la percepción de las mujeres como sujetos de cuidado en la primera línea de atención sanitaria y social, siendo más del 70 por ciento del personal sanitario, así como las cuidadoras por excelencia de infantes, adultos mayores y personas con discapacidad al interior de los hogares, situación que en los casos de responsabilidad única de estas, se agrava más, pues la cifra crece, y en la actualidad en América latina representa el 30 por ciento en promedio y la mayoría se encuentra en situación de marginación o pobreza (p. 30).

En cuanto al tema del cuidado, este se situó en la agenda pública como un derecho “a cuidar y ser cuidados”, por lo que es fundamental reconceptualizar el concepto de trabajo, los roles, y la observación de los cuidados, midiéndose a través del conocimiento del uso del tiempo según los géneros, así como el trabajo no remunerado de las mujeres el cual se sostiene de la división sexual del trabajo y da como resultado una precarización de la salud mental de las mujeres en el mundo.

Yamin y Boulanguer (2014), argumentan que los objetivos, metas e indicadores de salud no han logrado adoptar una agenda de desarrollo transformadora basada en la realización de los derechos humanos para todos. Davis & Bennet (2016) realizaron una investigación a fin de conocer en qué medida las advertencias internacionales durante las emergencias sanitarias reconocieron el impacto de las desigualdades de género que existen dentro de dichas emergencias. Durante 18 meses el brote de ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona tuvo un aumento del 75% en la mortalidad materna en los tres países, en tanto que los casos de malaria sin tratar aumentaron hasta en un 45% en Guinea, 88% en Sierra Leona y el 140% en Liberia (Mullan, 2015).

Para Harman (2016), si bien, las mujeres resultaron seriamente afectadas a causa del virus, fueron invisibilizadas en la respuesta internacional dada al brote, desde la forma en que se desglosan los datos hasta la falta de información con enfoque de género en la promoción de respuestas ante la crisis.

El brote de ébola de 2014 proporciona un estudio de caso agudo sobre la invisibilidad conspicua, donde los problemas de las mujeres y el

género han sido invisibles tanto en la respuesta de emergencia como en la planificación a largo plazo sobre la resiliencia del sistema de salud. Las respuestas a corto y largo plazo al ébola muestran que el sesgo masculino está muy presente al pensar en los brotes de enfermedades: hay poca o ninguna discusión sobre los impactos de género de la enfermedad al enmarcar la crisis, los datos desglosados por sexo tardaron en llegar y ninguna estrategia incluye indicadores de género (pp. 524 - 535).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), en una publicación dirigida al Impacto Socioeconómico de la enfermedad por el virus del Ébola en los países de África occidental (2015), afirma que la preocupación más evidente está en la feminización por el virus del ébola presente durante el brote, manifiestan los riesgos específicos de la enfermedad relacionados con esta como producto de los roles de género ya establecidos en África occidental para las mujeres y niñas, su rol como cuidadoras predilectas tanto al interior de los hogares como en el servicio público en el medio de la salud, así como preparadoras de los cuerpos de los fallecidos para su entierro, colocándolas así, en situaciones de mayor vulnerabilidad por exposición a la enfermedad. Dentro de los riesgos de salud, hallaron que las mujeres embarazadas presentan un mayor riesgo de aborto espontáneo derivado de la exposición al virus, así como hemorragia, muerte fetal, muerte neonatal y muerte de la mujer (Kitching, A. Walsh y D. Morgan, 2015).

Otro de los riesgos presentes para las mujeres relacionadas con la impotencia en la división de género, consiste en la exposición al virus mediante el semen de los hombres sobrevivientes a la infección, en quienes se encontraba presencia del ébola aún meses después de superada dicha enfermedad. La nula negociación ante el ejercicio de relaciones sexuales consensuadas y protegidas para las mujeres es un indicativo más del riesgo adicional que estas corren.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2015) tres de los países más afectados en África Occidental para noviembre del 2015 contaban un total de 8,703 casos de mujeres infectadas por ébola en comparación de los 8,333 casos reportados en pacientes masculinos, lo cual muestra que en materia de salud las mujeres fueron mayormente impactadas por la enfermedad.

De la misma forma en términos económicos, el brote representó un gran impacto al interior de la economía de los países azotados por el virus: el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo estimó que los déficits presupuestarios en Guinea, Sierra Leona y Liberia aumentaron en 500 millones de dólares en 2014 como producto de la reducción de la actividad económica, los ingresos fiscales y el aumento del gasto utilizado para hacer frente a la crisis (PNUD, 2015).

Para las mujeres, tal impacto no pasó desapercibido: en la agricultura, donde las mujeres se encuentran presentes en gran parte del pequeño sector, así como el 70% que son comerciantes transfronterizas, se vieron afectadas severamente por el cierre de fronteras, dadas las restricciones de acceso al mercado producto de la presencia de la enfermedad. (Comité Permanente Interinstitucional de ONU Mujeres, 2015).

Para Davis & Bennet la principal preocupación surgida como resultado de las emergencias internacionales del ébola y zika es la ausencia de compromiso ante los derechos humanos y los ya conocidos antecedentes de las mujeres y sus posiciones durante crisis como estas, pues las desigualdades estructurales de género que han sido emitidas como respuesta sólo han agravado aún más tales desigualdades, siendo las mujeres en edad reproductiva con bajos recursos socioeconómicos en países de ingresos de bajos a medianos las más golpeadas y vulneradas en crisis sanitarias como estas (2016).

Con el cierre de escuelas, el rezago educativo se hizo mayor en las niñas, quienes de por sí enfrentan un retraso en comparación con los niños (PNUD, 2015). De igual forma, el incremento en embarazos adolescentes fue notorio durante dicho periodo. La atención prenatal y post natal se vio limitada como producto de la suspensión en la atención de los sistemas de salud y las restricciones en la movilidad de la población, aumentando así la poca o nula asistencia en el parto, incrementando al doble en ellas el riesgo de muerte, ya sea a causa del virus del ébola o bien, durante del parto (Osotimehin, 2014).

En 2016, debido a la inminente relación entre el virus del zika y la microcefalia, la OMS declaró al virus como una ESPII después de su aparición en América. Se observó durante las primeras etapas del brote de zika la estrecha relación entre la ubicación de los casos de microcefalia y la cantidad de mujeres afectadas en situación de pobreza, lo cual develó el acceso precario a métodos

anticonceptivos y aborto seguro, derivando estos en asuntos de particular preocupación para los gobiernos de los países afectados, quienes solicitaban a las mujeres evitar el embarazo al mismo tiempo que no reconocían su responsabilidad en la obstaculización del acceso de las mujeres a educación sexual adecuada, métodos anticonceptivos y aborto seguro en primer instancia (Fried, et al., 2016).

Emitir recomendaciones en materia de salud reproductiva a las mujeres como la práctica del sexo seguro, la abstención de las relaciones sexuales, evitar o bien retrasar el embarazo, da por hecho que las mujeres que radican en las zonas afectadas por el virus del zika poseen plena autonomía reproductiva y libertad de elección, pero altas tasas de embarazo no deseado en tales regiones muestran claramente la falta de comprensión oficial en torno a las condiciones preexistentes de desigualdad estructural de género en situaciones de emergencia sanitaria (Roa, 2016).

En las áreas del norte y noroeste de Brasil más afectadas por el zika, la probabilidad de que las mujeres accedan a métodos anticonceptivos funcionales y atención medida es muy baja. En estas regiones se localizan las mujeres en mayor situación de pobreza en el país. Necesidades de primera mano como el agua, saneamiento y educación no son satisfactorias, del mismo modo que los derechos sexuales y reproductivos les son negados (Instituto Guttmacher, Inversión en salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe, 2014).

A este respecto la situación socioeconómica de las mujeres es un factor fundamental en cuanto a desigualdad de género se refiere, si bien las leyes brasileñas son restrictivas en cuanto al aborto respecta, las mujeres con educación superior y mayor poder adquisitivo y nivel socioeconómico, tienen mayor probabilidad de acceder a un aborto seguro (Dias et al., 2015), lo que coloca a las mujeres en situación de marginación y pobreza habitantes de zonas rurales en donde hay presencia del mosquito transmisor del virus del zika, en una posición de mayor vulnerabilidad.

Las vulnerabilidades de las mujeres y niñas en etapas de emergencias complejas se presentan como condiciones únicas que solo ellas atraviesan: Aoláin afirma que "La combinación de factores biológicos y socioculturales preexistentes significa que, si bien el estado de salud de la población en su conjunto se deteriora durante una crisis humanitaria compleja, las mujeres y los niños son especialmente vulnerables".

En materia de estrés y ansiedad, indicadores presentes en el desarrollo del síndrome de Burnout, Borja (et al., 2020) realizaron una investigación en España de este año derivada de la crisis sanitaria por Covid -19, cuyo objetivo fue comprobar que variables de confinamiento o estrés psicológico se relacionaban con el aumento de la sintomatología ansiosa y depresiva en un grupo especialmente vulnerable: mujeres embarazadas. Si bien las obsesiones y compulsiones aumentan conforme el embarazo, encontraron un tipo de estrés específico relacionado con el miedo al contagio, la higiene excesiva, los sentimientos de soledad producto del confinamiento que han dejado en aumento insomnio, estados de obsesión y compulsión asociados al estrés generado por la pandemia de COVID 19.

### **¿Por qué es importante analizar la posición de las mujeres durante la pandemia?**

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) recalcó que la pandemia ha puesto en relieve las desigualdades entre hombres y mujeres, afirmando que: “Es clave hoy reflexionar y actuar sobre la poca visibilidad que tienen los cuidados y las diversas actividades de las mujeres en las economías de la región. Urge pensar las respuestas a las necesidades de la población desde un enfoque de género”, enfatizó. (Citado en Faul. 2020, p. 31).

Merece la pena subrayar que este acontecimiento ha sido documentado por El Centro de Investigación de la Mujer en Alta Dirección (2013) en sus estadísticas sobre Mujeres y empresarias en México, arrojando los siguientes indicadores:

- Las mujeres en los países pertenecientes a la OCDE perciben un 16% menos en su salario que los hombres. (OCDE).
- México ocupa el lugar 83 de 135 países en el último reporte de Brecha de Género del World Economic Forum. (World Economic Forum).
- Las mujeres destinan más del 70% de sus ganancias a la comunidad y a su familia, en tanto que los hombres sólo inyectan entre 30 y 40% de sus recursos para dichos fines. (Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias Ammje).

## Prevalencia del burnout en mujeres trabajadoras, madres de familia

- En México de cada cinco pequeñas y medianas empresas que se abren, tres están lideradas por mujeres. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- 37% aportan las mujeres empresarias de México al Producto Interno Bruto, destacan los reportes del INEGI. (INEGI).
- Las mujeres en México sólo representan el 16% del sector empresarial de acuerdo con el INEGI (INEGI).
- A pesar de importantes avances en educación, las brechas de género en términos de trabajo remunerado y no remunerado en México están entre las mayores de la OCDE.
- Las mujeres tienen mayores tasas de graduación de educación terciaria (universitaria) que los hombres (21% comparado con 18%) (OCDE).
- Muchas mujeres mexicanas se enfrentan a importantes obstáculos que les impiden participar plenamente en el mercado laboral. Estos incluyen: la carga del trabajo no remunerado: las mexicanas dedican 4 horas diarias más al trabajo no remunerado que los hombres; los tradicionales roles de género; y la carencia de políticas de conciliación entre trabajo y vida familiar, especialmente la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil y de prácticas laborales flexibles. (OCDE)
- En las áreas donde hay más mujeres son las áreas donde están más castigados los salarios, en la medida en la que hay más presencia de hombres en un sector suben los salarios (ONU Mujeres 2012).
- La mayoría de las mujeres en América Latina trabajan por necesidad. (GEM 2012)

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para 2018 en México hay 15 millones 785 mil madres trabajadoras, las cuales representan el 72.9 % del total de la población femenina económicamente activa del país. El número de madres trabajadoras ha crecido notablemente mostrando un incremento de 25% en los últimos ocho años. El mayor aumento se dio en las madres ocupadas que tienen entre uno y dos hijos, que pasaron de 6 millones en el cuarto trimestre de 2010 a 8.1 millones al cierre del año pasado.

Mientras que, las trabajadoras que tienen de tres a cinco hijos pasaron de ser 5 millones a 6.3 millones en el mismo lapso, y aquellas que tienen más de seis hijos disminuyeron marginalmente de 1.2 millones a un millón.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que “las medidas destinadas a promover la armonización de las responsabilidades laborales y familiares, como por ejemplo los servicios para el cuidado de niños, no deben estar dirigidas exclusivamente a las mujeres”.

Para Juvel (2007) cuidar es una labor estresante en mayor o menor medida, lo cual también depende de la actitud del cuidador: si este lo experimenta como un peso, o bien como la oportunidad para estrechar nexos con los individuos a quienes se otorga el cuidado. Rogero-García (2010) distingue dos tipos de cuidadores: el cuidador informal es aquella persona que pertenece a la familia de quien necesita el cuidado, y brinda la atención sin ningún pago económico y de forma voluntaria. El segundo es el cuidador formal, quien es la persona que no pertenece a la familia del receptor del cuidado, regularmente suele estar capacitado para ejecutar la acción de cuidado y recibe remuneración económica como resultado de su trabajo.

### **Sexo, género y estereotipos y roles**

Ser mujer ha implicado un peso simbólico y físico derivado de las diversas relaciones y procesos históricos, sociales, económicos y culturalmente determinados e influenciados en sí mismos, interiorizados desde pequeñas, adquiridos en el seno familiar y normalizados en el entorno social.

Si bien, las diferencias biológicas entre hombres y mujeres son claras, las cuestiones comportamentales, sentimentales y de pensamiento se determinan más por la cultura en la que estos se desarrollan. Para Lamas (2002), las diferencias convencionales en ocupaciones, preferencias, prioridades e intereses son producto del condicionamiento parental, educativo y sociocultural, es decir, el género ha sido conceptualizado como el conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde las diferencias anatómicas entre mujeres y hombres, para de esta forma, atribuir un simbolismo y crear una construcción social entre lo que es “propio” de los hombres y lo que es “propio de las mujeres, es decir lo que es masculino y lo que es femenino.

A lo largo de la historia, diversas culturas adoptaron formas específicas de organización en cuanto a la repartición de tareas entre hombres y mujeres se refería. Las mujeres fueron destinadas al espacio privado, es decir, el hogar, esto según pues, su capacidad reproductiva, así como de gestar y amamantar a los hijos y proporcionarles los cuidados que requerían, pues estos demandaban su permanencia de tiempo completo en el hogar, por lo cual terminaron desempeñando todas las demás funciones vinculadas al cuidado de la casa. En tanto, los hombres se dedicaron a áreas como el campo en la agricultura, la ganadería, la domesticación de animales, la cacería y la guerra, convirtiéndose en los proveedores y protectores del hogar (Valdez-Medina, et al. 2005) y quienes finalmente realizaban las actividades remuneradas y correspondientes al espacio público.

En la cultura mexicana, dichas creencias tradicionalistas se mantuvieron vigentes hasta los años cincuenta, como un intento de solucionar de manera rutinaria los imperativos fundamentales de la existencia a través de la delimitación precisa de los roles de género, lo cual vino a enfatizar las claras y existentes diferencias entre hombres y mujeres, dando paso al surgimiento de la diferenciación entre sexo y género.

En la década de los setenta, tal reconceptualización toma fuerza: el sexo se definió como una categoría biológica que comprende las diferencias anatómicas entre hombres y mujeres, mientras que el género hacía referencia a la construcción social que implica el hecho de ser hombre o mujer, sus valores y expectativas, la interrelación entre ambos sujetos, así como las diversas relaciones de poder y subordinación presentes entre estos en sociedad (Arellano, 2003).

Como producto de estas denominaciones surge el concepto de estereotipo de género, el cual consiste en el conjunto de creencias existentes al respecto de las características que se consideran apropiadas según el sexo: lo femenino les pertenece a ellas tanto así que lo masculino es propio de ellos. Tales estereotipos dan lugar a la creación de los roles de género, los cuales intentan delimitar la forma en que se comportan y efectúan su vida de manera cotidiana mujeres y hombres, según pues, lo que resulte ser apropiado para cada uno, (Arellano, 2003) con lo cual se enfatiza la división sexual del trabajo.

Uribe (2008), define la división sexual del trabajo como el reparto social de actividades o tareas según la relación sexo - género. Se relaciona con los procesos de sexualización de la división técnica y social del trabajo, lo que da como resultado diferencias en la inserción de mujeres y hombres en el mundo laboral.

### **División sexual del trabajo**

La división sexual del trabajo entre hombres y mujeres no es una concepción nueva. Desde la formación de las sociedades, la distribución de las tareas se ha llevado a cabo a través de la repartición de las labores al interior de las familias, la cual tiene como objetivo obtener una mayor eficacia en la supervivencia de sus integrantes, usando para esto criterios como la fuerza física de los hombres como principal atributo para realizar actividades como la caza y la guerra, mientras tanto que las mujeres eran asignadas en las labores de recolección, cuidado y reproducción (Bonaccorsi, 1999).

Fernández (2008) argumenta que el trabajo doméstico o reproductivo consiste en el conjunto de actividades de infraestructura del hogar, actividades de reproducción y organización y funcionamiento de este. Para efectuar dichas tareas es necesario un gran esfuerzo tanto físico como psíquico, sin embargo, dicha labor no es reconocida propiamente como un “trabajo productivo”.

La normalidad con la que se conciben y desarrollan las actividades domésticas son factores importantes para que dicha actividad no sea considerada como un trabajo, convirtiéndose así en una labor imperceptible para la sociedad, de tal modo que gran parte de las personas que la efectúan no son conscientes de que las actividades que realizan son fundamentales para el adecuado funcionamiento de la sociedad, pues aun cuando llegue a producirse cierto nivel de conciencia alrededor de dichas actividades, carecen del reconocimiento adecuado en cuanto a su importancia social y económica (Fernández, 2008).

La invisibilidad producto de la falta de valoración total de las tareas domésticas ocultas detrás de las relaciones personales en el espacio privado, reduce a aquellas personas que las efectúan a una depreciación que las sitúa como personas “inactivas” o no productivas, pues al no pertenecer a una categorización laboral desde el punto de vista contable como reproductor de la riqueza, no tienen un lugar en las estadísticas laborales, aun cuando la realidad es que la realización de tales actividades resultan imprescindibles en el desarrollo del Estado.

Para el 2018 tan solo en México según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el valor total del trabajo no remunerado de labores domésticas y de cuidado registró un valor equivalente a 5.5 billones de pesos, lo que

representa el 23.5 % del PIB del país. La mayor parte de las labores domésticas y de cuidados fueron realizadas por las mujeres, con el 76.4% del tiempo que los hogares destinaron a estas actividades; asimismo corresponde al 75.1% si se habla en términos del valor económico.

En ese mismo año, los resultados en cifras netas per cápita mostraron que cada persona participó en promedio con el equivalente a 42,602 pesos anuales por sus labores domésticas y de cuidados. Al desagregar este valor según el sexo de quien realizó estas actividades, se observó que el trabajo de las mujeres tuvo un valor equivalente a 59,617 pesos, mientras que el de los hombres fue de 22,390 pesos durante el mismo año. Estas cifras serían un reflejo del sueldo neto que podrían recibir quienes ejecutan dichas labores en una actividad similar en el mercado (INEGI, 2018).

Según cifras de Organización Internacional del Trabajo (2020) en torno a la división sexual del trabajo la pandemia agudizó las condiciones propias de la estructura social de forma específica, obstaculizando aún más la participación de las mujeres en el mercado laboral en la misma medida que los hombres. Cifras del Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2019) indican que en el cuarto trimestre del 2019 las mujeres de entre 15 años y más afirman destinar en promedio 22 horas a la semana a l cuidado no remunerado de personas dependientes, en contraparte con las 13 horas reportadas por sus pares masculinos (OIT, 2020).

Al mismo tiempo la Directora Regional de ONU mujeres para las Américas y el Caribe, María Noel Baeza, afirmó que las niñas y las mujeres están siendo mayormente afectadas por la pandemia, soportando gran parte del estrés en el hogar:

La socialización de las mujeres en el marco de la división sexual del trabajo las ha puesto en una posición de postergación de sí mismas y desproporcionadamente pendientes de las necesidades de las demás personas. A medida que la pandemia profundiza el estrés económico y social, la violencia contra las mujeres está intensificando lo cual tiene graves consecuencias para la salud mental de las mujeres (OPS, 2019).

Para el Instituto Nacional de las Mujeres en México (2006) en su informe "Panorama de la salud mental en las mujeres y los hombres mexicanos , dentro de los factores inmersos en la vida cotidiana que pueden producir alteraciones

emocionales en las mujeres son las responsabilidades domésticas, tener una posición de subordinación en la sociedad al interior y fuera del hogar, tener que asumir la responsabilidad de equilibrar los conflictos, las emociones y las tensiones dentro de la familia, no contar con opciones legítimas de escape así como espacios propios, que la relación de pareja no sea satisfactoria y no contar con alguna persona que funja como apoyo o soporte emocional.

Según Fernández (2008), los estudios cuantitativos realizados con respecto al trabajo remunerado demuestran la existencia de efectos positivos en la salud mental de las mujeres a través del nivel de autoestima que estas poseen al aportar al ingreso familiar y elevar así la calidad de vida. Sin embargo, al mismo tiempo es innegable la sobrecarga de trabajo derivada de la doble jornada que estas desarrollan en el ámbito privado que termina por menoscabar la primera situación.

En resumen, las mujeres que trabajan fuera del hogar realizan también en su mayoría el trabajo no remunerado de la casa, ya sea antes del inicio de su jornada laboral o bien al regreso de esta, así como el cuidado y supervisión de las actividades escolares y extracurriculares de los hijos, por lo que el tiempo del cual disponen para ocuparse de su cuidado es mucho menor en comparación con los hombres, lo que repercute de manera directa en la salud mental y emocional de las mujeres.

### **Salud mental en las mujeres**

La Organización Mundial de la Salud define a la salud mental como “el estado de bienestar que permite a los individuos realizar sus habilidades, afrontar el estrés normal de la vida, trabajar de manera productiva y fructífera, y hacer una contribución significativa a sus comunidades” (OMS, 2004). Este concepto replanteado por la OMS contempla a la salud mental más allá que una mera ausencia de trastornos mentales y abarca en ella el bienestar físico y emocional de los individuos.

La doble jornada requiere un esfuerzo mayor, que deriva en repercusiones serias y hasta graves en la salud de la mujer, como son el estrés, sentimientos de ansiedad, angustia, depresión, agotamiento físico, (entre otros); esto ante la impotencia de tener que acudir a ambos espacios en la mayoría de las veces sin ninguna o con muy poca ayuda. Lamentablemente los estragos en la salud de

las mujeres constituyen riesgos psicosociales invisibles para la sociedad, delimitándolos a problemas individuales y no colectivos, que es como deberían ser atendidos para alcanzar un estado social de bienestar (Fernández, 2008).

El Instituto Nacional de las Mujeres (2006), detalla que para 20005, México ocupaba el quinto lugar en trastornos neuropsiquiátricos como carga de enfermedad, considerando días vividos con discapacidad e indicadores de muerte prematura. Entre los padecimientos más discapacitantes se encuentran la esquizofrenia, la depresión, el trastorno obsesivo-compulsivo y el alcoholismo.

Según datos de la Encuesta Nacional de Epidemiología Psiquiátrica (ENEP) realizada en 2003, estos son algunos indicadores de salud mental en torno a las mujeres y hombres:

- Una de cada cinco personas presenta al menos un trastorno mental en su vida.
- 13.9 por ciento refirió haber padecido alguno de los trastornos mentales durante el año previo a la Encuesta.
- 5.8 por ciento en los últimos 30 días.
- Los hombres presentan prevalencias más altas de cualquier trastorno que las mujeres (30.4 contra 27.1 por ciento) si se pregunta por “alguna vez en su vida”.
- Cuando se pregunta por los últimos 12 meses, las mujeres tienen prevalencias más elevadas (14.8 contra 12.9 por ciento en los hombres)
- Los trastornos afectivos y de ansiedad son más frecuentes para las mujeres, mientras que los trastornos por uso de sustancias son más frecuentes para los hombres.
- Los trastornos más comunes sufridos por las mujeres adultas “alguna vez en la vida” fueron: las fobias específicas (7.1 por ciento), trastornos de conducta (6.1), dependencia al alcohol (5.9), fobia social (4.7) y el episodio depresivo mayor (3.3 por ciento).
- Los trastornos más comunes entre los hombres adultos fueron: la dependencia al alcohol, los trastornos de conducta y el abuso de alcohol sin dependencia (INM, 2006).

Dentro de los factores que inciden en la salud mental de las mujeres, la violencia de género ocupa el primer lugar como factor de riesgo para padecer algún trastorno mental. Al ser las mujeres las víctimas principales de violencia, quienes la han sufrido presentan una incidencia mayor en cuanto a depresión, comportamientos autodestructivos, toxicomanía, así como intentos de suicidio (INM, 2006).

Además de la violencia de género, existen otros factores de riesgo presentes en la vida cotidiana de las mujeres que dan origen a alteraciones de índole emocional, como son las responsabilidades domésticas, que su posición al interior de la sociedad y del hogar sea de subordinación, cargar con la responsabilidad de mantener en armonía las emociones de quienes le rodean, vivir rodeada de constantes conflictos y tensiones al interior de la vida familiar, contar con pocas o nulas opciones legítimas de escape y espacios propios, que la relación de pareja no sea satisfactoria, así como no contar con redes de apoyo emocional (INM, 2006).

Guevara (2005) apunta que, para la presencia y prevalencia de la depresión y la ansiedad en las mujeres, se encuentran presentes factores como:

- La probabilidad de que la mujer sufra de depresión aumenta si esta es casada, si tiene entre 25 y 40 años y se dedica al hogar.
- Se relacionan con factores orgánicos como la hipoglucemia, los cambios postparto y la menopausia.
- Su frecuencia es menor en personas con bajas tensiones conyugales, autosuficientes económicamente y que cuentan con redes de apoyo social.
- De manera particular la ansiedad se encuentra asociada con la depresión en personas:
  - Que viven en condiciones de inseguridad.
  - Que viven experimentando presión o temor de manera constante
  - Que han sufrido violencia o bien alguna violación.
  - Que están a cargo de niños o personas enfermas
  - Que experimentan condiciones laborales negativas.

Alejandra Mora, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA) afirmó que las medidas de salud pública (como el confinamiento obligatorio) implementadas por varios países como parte de la estrategia para afrontar el COVID - 19 ha tenido como consecuencia mayores niveles de estrés y ansiedad en las mujeres, al igual que un notorio aumento en las brechas sociales:

Las mujeres están asumiendo la emergencia de los cuidados, el trabajo doméstico remunerado y no remunerado, y están en primera línea en el sector de salud, situación que no solo conlleva mayor riesgo de contagio, sino que también, impactos evidentes en su salud mental (Organización Panamericana de la Salud, 2019).

### **Síndrome de burnout. Historia del concepto y definición**

El término Burnout es de origen anglosajón, y fue documentado en el lenguaje científico en 1937. Su traducción literal puede definirse como “quemado”, pero en el sentido de la definición en inglés burn - out es “quedarse exhausto”.

Freudenberger, psicólogo americano, fue el primero en utilizar el término burnout en 1974 para describir los síntomas presentes en el personal que laboraba como voluntario al interior de una Clínica para Toxicómanos en Nueva York, después de meses de atender a los pacientes de forma continua. Freudenberger define al burnout como “un estado de fatiga o frustración que aparece como resultado de la devoción a una causa, a un estilo de vida o a una relación que no produce las recompensas esperadas” (Freudenberger, 1974, p.159).

Si bien el término fue utilizado con anterioridad, mencionando por primera vez en 1969 por Bradley, quien lo definió como un fenómeno psicológico propio de aquellas profesiones involucradas en facilitar algún tipo de ayuda humanitaria, no fue sino hasta 1977 durante el Congreso Anual de la Asociación Americana de psicólogos donde Maslach lo describe como el agotamiento que padecían los trabajadores que efectuaban una actividad laboral para o con otras personas (Morian, 2006).

Para Eksteden (2005), se pueden ubicar dos ramas principales dentro del desarrollo histórico del término: por un lado, está la línea trazada por Freudenberger que cuenta con una orientación de índole más clínico, mientras que por otro lado Pinnes y Maslach lo sitúan en la agenda científica desde un enfoque más social.

Desde el enfoque clínico, el burnout se analiza como un estado producto del estrés laboral, posee síntomas y abarca sentimientos y conductas que acompañan al sujeto, considerándolo como un fenómeno estático. Mientras, la psicología social lo estudia como un proceso que se desarrolla como resultado del entorno laboral del individuo y su influencia en este, consiste en un mecanismo de defensa frente al estrés (Eksteden, 2005).

Para 1983 Freudenberger extiende su definición original de burnout clasificándolo como un síndrome compuesto de diversas variables como la personalidad, el desempeño laboral, las relaciones interpersonales, así como el modo de vida en general, afirmando que es un proceso que infiere drásticamente tanto en el individuo como en la empresa.

Desde la psicología social Maslach (1976) lo describe como un síndrome de fracaso personal derivado de las altas demandas tanto externas como internas, las cuales aun y cuando se invirtiera un enorme esfuerzo emocional para llevarlas a cabo, no eran posibles de satisfacer. Cherniss (1980), Pinnes, Arosen y Krafy (1981) en un enfoque más amplio remarcan como principal antecedente de este síndrome el trabajo y características como baja autoestima, desesperanza e impotencia.

De esta forma, el síndrome de burnout hoy en día también conocido como síndrome de agotamiento o síndrome del quemado, se refiere según Maslach y Jackson (1989) al desgaste profesional que se caracteriza por un estado de agotamiento persistente e intenso, así como por la pérdida de energía, baja motivación, enojo, irritabilidad extrema y en ocasiones, desmoralización y agresividad como resultado de conflictos laborales y / o en el hogar y que se presentan tanto en el medio laboral como familiar. (Citado en González, Landero, & Moral de la Rubia, 2009). Por tanto, no resulta extraño encontrar que quienes padecen el síndrome presentan un deterioro importante al interior de sus relaciones tanto laborales como familiares (Vinaccia & Albaran, 2004, Citado en González, Landero, & Moral de la Rubia, 2009).

Pinnes (1993), define al burnout como un estado de cansancio físico, emocional y mental a consecuencia de implicarse durante un periodo de tiempo prolongado en situaciones emocionalmente demandantes y con resultados negativos o poco alentadores, recursos insuficientes y escasa retroalimentación. (Citado en Moral, González, & Landero, 2011).

Vinaccia & Alvarán, (2004), afirma que el síndrome del burnout se presenta como una respuesta al estrés crónico, siendo este un conjunto formado por sentimientos y actitudes negativas habitualmente dirigidos hacia los compañeros de trabajo e incluso el mismo rol profesional a consecuencia de encontrarse emocionalmente agotado. (Citado en González, Landero, & Moral de la Rubia, 2009).

En los últimos veinte años, autores como Enzmann, Schaufeli, Wilmar, Jansen & Rozaman (1998) a través de combinar las teorías de Freudenberg y Maslach concluyen que el síndrome de Burnout puede describirse como “una condición que emerge del continuo gasto de los recursos energéticos de una persona, valiéndose tanto de su fuerza física como mental, sin recuperarla” (p. 2005). Se pueden encontrar presentes cinco aspectos fundamentales que caracterizan al síndrome:

1. Síntomas disfóricos predominantes, especialmente el agotamiento emocional.
2. Es de naturaleza psíquica, el énfasis se encuentra en los síntomas mentales y conductuales.
3. Se relaciona directamente con el trabajo (laboral u ocupacional).
4. Al ser una alteración psicosocial, sus síntomas están presentes en individuos “normales”, no se le considera una patología.

La productividad se ve considerablemente afectada debido al decremento en la efectividad y el desempeño laboral, dando como resultado de las actitudes y conductas negativas.

Schaufeli, Leiter y Maslach (1997) concluyen en su última revisión concerniente a la definición del burnout que, si bien, no existe un consenso general en cuanto al concepto, este se compone de tres dimensiones categorizadas como:

- Agotamiento Emocional: Contempla los sentimientos de demanda física y emocional desmesurada como producto del contacto diario con las personas a las que brindan sus servicios, originando un estado de agotamiento excesivo y de vacíos personales.

- Despersonalización: Los individuos experimentan un desapego afectivo que puede resultar en un trato deshumanizante en torno a las personas a

quienes les brindan su servicio. Se presentan respuestas y actitudes insensibles, negativas y hasta cínicas.

- Baja realización personal. Contempla los sentimientos de pérdida de confianza en sí mismo e incompetencia derivada de la ausencia de logros, produciendo en el individuo un pobre concepto con respecto a su persona, lo que termina repercutiendo en sus habilidades para desempeñar sus labores y el trato que se otorga al cliente.

Es importante remarcar la diferencia entre estrés y burnout. Mientras que el estrés es una respuesta del cuerpo ante demandas tanto externas (medio ambiente) como internas, el síndrome de burnout es una reacción que se extiende a lo largo del tiempo a los estresores interpersonales crónicos del trabajo. Para Farber, (et. al. 1984), cuando el estrés sobrepasa al individuo habrá consecuencias negativas, en tanto con el síndrome de burnout siempre las consecuencias serán negativas.

### **Revisión panorámica**

Los estragos en materia de salud continúan en aumento hasta la fecha en que esta investigación se efectúa. Las repercusiones físicas que deja a su paso la presencia del virus en el organismo de los pacientes que han logrado sobreponerse ante la enfermedad aún no son del todo claras, pues día con día nuevos descubrimientos aluden a que las secuelas que deja a su paso el virus pueden ser catastróficas.

En materia de salud mental el panorama no es distinto. Una gran cantidad de investigadores se han dado a la tarea de evaluar el impacto psicológico de la pandemia no solo en las personas que han sido infectadas con el virus, sino también, de todos aquellos que estamos atravesando esta nueva forma de vivir, aislados, reducidos al confinamiento (ya sea voluntario o en ocasiones obligatorio) en nuestros hogares.

Como ya se mencionó, esta investigación está dirigida a explorar los estudios relacionados con la prevalencia del Síndrome de Burnout en mujeres madres de familia y, que, por razones de confinamiento, se han visto obligadas a efectuar sus labores a través del modelo home office, y al mismo tiempo, las actividades propias del cuidado, crianza y educación de los menores en casa. Las variables

seleccionadas para realizar la búsqueda de información fueron covid, mujeres y burnout, por medio de las cuales se clasificaron los estudios según los parámetros de búsqueda de los monitores Google Académico, Redalyc y Scielo. Se extrajo la información de las variables de estudio de las publicaciones seleccionadas para realizar un análisis temático y clasificarlas (Cherry, Perkins, Dickson, & Boland, 2014). La información se ordenó en tres mapas conceptuales de tipo jerárquico, estableciendo los distintos subtemas dentro de cada tema, así como discutiendo la diferenciación o la asimilación de los diversos constructos incluidos en cada subtema para que su cuantificación final permitiera un balance cuantitativo.

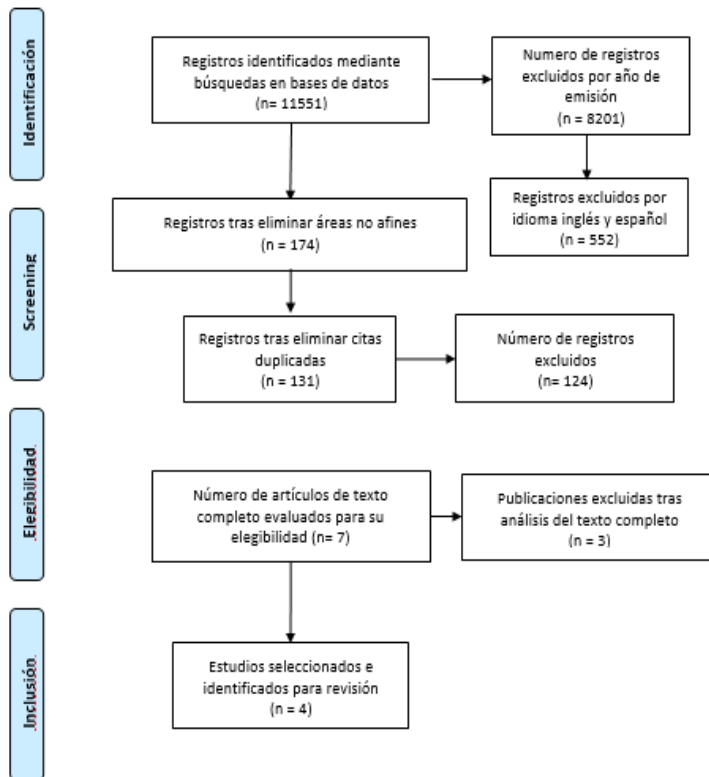
En primer lugar, se examinaron las bases de Scielo (figura 1), de las cuales la búsqueda inicial dio como resultado 11,551 publicaciones identificadas, de las cuales se filtraron únicamente las publicadas a partir del año 2020, dando como resultado 3,350. Durante la aplicación del tercer filtro con el cual solo se contemplaron publicaciones en inglés y español el resultado total fue de 2,798. En adelante, la filtración se realizó en torno a las áreas comunes o afines a la Psicología, las cuales arrojaron los siguientes resultados: Psiquiatría (n = 61), Psychology (n = 44), Psicología Multidisciplinar (n = 23), Psicología Clínica (n = 16), Psicología Aplicada (n = 10), Estudios de la Mujer (n = 8), Psicología del Desarrollo (n = 4), Psicología Social (n = 4), Psicología Educativa (n = 2), Psicología Experimental (n = 1), Psicoanálisis (n = 1); dando un total de 174 artículos de los cuales 43 eran duplicados, reduciéndose a 131. Posteriormente en la revisión de título y resumen, 124 publicaciones fueron descartadas, por no cumplir con los criterios de inclusión, o bien, ser material gris, tratándose de estudios no empíricos o bien centrados en la intervención. Las publicaciones restantes (n = 7) fueron examinadas a fin de determinar si las variables propias de este estudio se encontraban incluidas, como resultado de esta revisión se eliminaron 3 publicaciones, dado que si bien contenían las palabras propias de la búsqueda sus enfoques estaban dirigidos a evaluar otro tipo de situaciones no relacionadas con el objeto de estudio propio de esta investigación.

Por lo tanto, tras la aplicación de los criterios anteriores se pudieron identificar únicamente 4 publicaciones que cumplieran con los criterios de elegibilidad.

Para Redalyc se utilizaron las mismas técnicas de revisión con los mismos criterios, sin embargo, la búsqueda no arrojó ninguna publicación que incluyera las tres palabras claves. Si bien hubo una pequeña emisión de publicaciones tras

la búsqueda (n = 206) ninguna de estas contenía en conjunto las palabras claves ni mucho menos había una publicación dirigida a analizar el objeto de estudio propio de esta investigación.

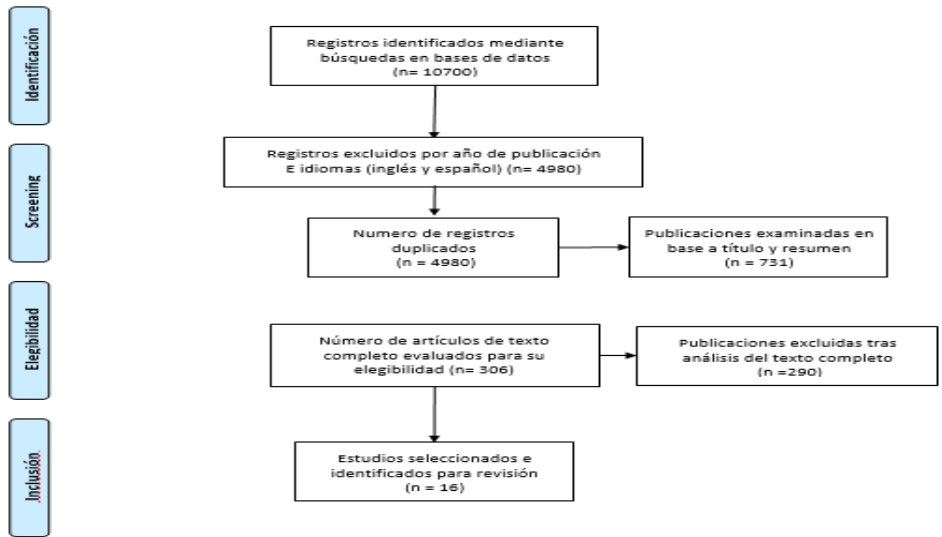
**Figura 1. Diagrama de flujo del proceso de revisión SCIELO**



En el caso de Google Académico, a la fecha de búsqueda (23 enero de 2021) el total de publicaciones arrojadas por medio de la búsqueda inicial fue de 10,700 publicaciones tanto en inglés como en español. Tras la aplicación de filtros como el año de publicación (2020) el número se redujo a 4980, de las cuales 4,249 resultaron como publicaciones duplicadas. Para la aplicación de búsqueda de las palabras claves incluidas en el título y/o resumen se encontraron un total de

306 publicaciones, de estas las seleccionadas para su revisión a detalle fueron 16, excluyéndose aquellas que ya sea por su contenido, orientación en la investigación y por ser considerada material gris sin efecto para contribuir a los datos de esta investigación fueron omitidas (Figura 2).

**Figura 2. Diagrama de flujo del proceso de revisión GOOGLE ACADEMICO**



### Descripciones de las publicaciones incluidas

De las 20 publicaciones elegidas, únicamente 3 están orientadas a conocer la prevalencia del Síndrome de Burnout en mujeres madres de familia a causa del confinamiento por la pandemia desde diversos enfoques metodológicos en su mayoría de carácter fenomenológico, se han realizado revisiones teóricas en torno a la brecha de género presente en la división sexual del trabajo en el ámbito privado.

Alvarez-Rebollado & González (2020) realizan un a investigación de corte fenomenologico a fin de anlizar los efectos del burnout en las madres solteras en México durante la contingencia por COVID-19. Para Huerta (2018) la representación social y conceptual de lo que es una madre soltera que se concibe en

México corresponde a un grupo que, si bien es tolerado, no es el ideal a perseguir, por su constante dependencia parcial o total de redes de apoyo externas (familia y/o amigos). (Citado en Álvarez-Rebollado, 2020).

Tras la investigación, los resultados arrojan que los síntomas de físicos y mentales de agotamiento se han incrementado notablemente en relación al incremento de responsabilidades en sus quehaceres en el hogar, su actividad laboral, el cuidado de sus hijos y ahora, además, la vigilancia de las actividades escolares (Álvarez-Rebollado & González, 2020).

Retoma los resultados previos realizados por la investigación De la Serna (2020), orientada a evaluar el impacto del aislamiento como producto de las medidas sanitarias implementadas en diversos países. Al igual que dicha investigación, Álvarez-Rebollado enfatiza la presencia de descuido físico en las participantes. Si bien la mayoría expresa sentimientos de satisfacción en torno a cuidado de sus hijos, en los ámbitos laborales y personales la satisfacción fue casi nula. Destacan la necesidad de tener espacios a solas para el descanso, así como del reconocimiento de las labores que ejecutan (2020).

Parada Rico (et., al., 2020) realiza un estudio cuyo objetivo es indagar en las transformaciones que ha sufrido la rutina de la vida cotidiana de las mujeres a raíz del confinamiento social obligatorio en Cúcuta, Colombia. Tras el cierre de escuelas, la vulnerabilidad de las mujeres se acentúa como resultado del incremento de la sobrecarga de trabajo dadas las dobles e incluso triples jornadas a las que se ve sometida: como trabajadoras remuneradas que realizan teletrabajo desde su hogar, el trabajo del hogar no remunerado, como cuidadoras principales de pacientes, adultos mayores y niños, y en algunos casos, como estudiantes también (ONU, 2020, Citado en Parada Rico, et., al., 2020).

Tras los resultados, se encontraron transformaciones en la vida cotidiana de las mujeres participantes dentro del contexto actual. Sus rutinas y sus horarios han cambiado de forma drástica: asumen la creación de nuevos espacios para compartir en familia actividades recreativas, haciendo un alto en su vida como era antes, haciendo conciencia de sí y para sí, y al mismo tiempo tomando en cuenta el colectivo -para nosotros- en por el bien colectivo (Parada Rico, 2020).

Estos resultados develan que como ser social, la mujer se presenta simultáneamente como “ser particular” y “ser genérico”, y adopta una toma de conciencia ética y política como producto y “... expresión de sus relaciones sociales,

como heredera y protectora del desarrollo humano". A su vez da cuenta, en lenguaje de la cosificación del sujeto confinado, pues se convierte en un objeto que está obligado a producir y reproducir por la competitividad y necesidad no suplida en el contexto del confinamiento (Parada Rico, 2020).

Por tal motivo las mujeres han adecuado sus casas en lugares que permitan la ejecución de distintas actividades de forma paralela: el teletrabajo, las labores del hogar, las clases virtuales y de recreo. Faur (2014) afirma que estos espacios familiares se modifican en escenarios donde las mujeres son malabaristas realizando múltiples cosas, y asignando los roles a desempeñar por los demás miembros, provocando un desgaste y agotamiento superior, no solo físico si no aún mayor, psicológico y emocional. Detiene (cuando le es posible), intentos de violencia al interior de la familia que surgen paralelos al confinamiento social (citado en Parada Rico, 2020), responden a las demandas laborales por parte de su contratador que en muchas ocasiones exceden al horario laboral original y exige mayores responsabilidades y evidencias de realización, que no reconoce las fronteras entre espacios laborales y personales y por tanto no hay conciliación entre ellos. (Cabrea & Hopp, 2012, citado en Parada Rico, 2020).

Aldossari, (2020), tiene por objetivo ofrecer una descripción de género del agotamiento a través de la narrativa vivida de una académica con hijos que trabaja en una universidad británica y trata de hacer frente a una forma de trabajo y de vida completamente nueva en el contexto de la pandemia.

Aldossari recoge una amplia gama de evidencias en torno a la experiencia laboral que las mujeres atraviesan el ámbito laboral: enfrentan más discriminación sexual que los hombres (Knights & Richards, 2003), se les ofrecen oportunidades desiguales en términos de promoción y ascenso (Moreau, Osgood y Halsall, 2008), continúan luchando con una brecha salarial de género (Smith, 2009), tienen dificultades para acceder a puestos gerenciales (Liff y Ward, 2001) y carecen de apoyo cuando intentan combinar su carrera con las responsabilidades de cuidado familiar (Conley & Jenkins, 2011). Todas estas experiencias documentadas sirven como indicadores y manifestaciones de estrés laboral (Barnett, Biener y Baruch, 1987). La revisión de Schaufeli, Leiter y Maslach (2009) destaca explícitamente que el agotamiento debe reconocerse como construido socialmente, manifestándose de manera variable en diferentes contextos y funcionando en respuesta a una variedad de diferentes eventos o prácticas. De tal forma, reafirma que las experiencias laborales y el estrés de las mujeres son más

altas que sus contrapartes masculinas ampliando de manera crucial este razonamiento para argumentar que esto da como resultado una experiencia de agotamiento altamente sexista. (Citado en Aldossari, 2020).

Como resultado de esta investigación se destaca que la entrevistada remarca el aumento de responsabilidades tanto en el hogar como en el trabajo a causa de la pandemia, así como la aplicación de una variedad de mecanismos de afrontamiento, como la desconexión, la negación y la conservación de energía. Este relato promueve el de Jick y Mitz (1985), hallazgos de que las mujeres demostraron significativamente más manifestaciones psicológicas y físicas de estrés que los hombres. Destaca principalmente la prevalencia de una mayor manifestación psicológica de estrés y agotamiento para las mujeres en respuesta a un “segundo turno” significativamente aumentado debido al contexto de la pandemia y el encierro (Citado en Aldossari, 2020).

Para Aldossari (2020): “Esta pieza es un reconocimiento de la minoritaria del autor, respaldada con privilegios: el privilegio de no tener ninguna responsabilidad de cuidado, el privilegio de seguir teniendo un trabajo, el privilegio de tener un espacio físico amplio / no compartido y el privilegio de disfrutar de forma continua y física de salud mental y bienestar. Más importante aún, esta pieza es nuestro saludo silencioso a todas las mujeres a nuestro alrededor que continúan lidiando con el segundo turno silencioso mientras preparan sándwiches”.

## Resultados

A lo largo de la investigación, se pudo constatar que, la gran mayoría de las investigaciones y publicaciones realizadas en torno a la prevalencia del Síndrome de Burnout en mujeres, más del 85% de estas están dirigidas a evaluar al personal médico y enfermeras presentes en la primera línea de atención en el combate del COVID-19, por las condiciones laborales que presentan en diferentes países, pues los estudios abarcan desde regiones como el sur de África, pasando por Europa y una parte en EU y América Latina. En este rubro se pudo encontrar que no existe una diferenciación significativa en torno a evaluar el género como variable importante en el desarrollo del síndrome, por lo tanto, la influencia de la doble jornada si bien se menciona no es considerada en su mayoría como un aspecto relevante. Los resultados en su mayor parte indican que

la presencia del Síndrome se origina como producto del constante ambiente de tensión en la atención de una enfermedad que no deja de ser contagiosa y un peligro latente de mortalidad a cada segundo. El distanciamiento obligatorio que estos han tomado de sus familias y las excesivas medidas precautorias a las cuales deben someterse, además de los tratos que reciben constantemente por parte de familiares de pacientes los colocan en un escenario de vulnerabilidad excesiva para desarrollar el síndrome.

En segundo lugar (10% en promedio) las investigaciones dirigidas a estudiar el fenómeno giran en torno a personal docente y académico, así como estudiantes en su mayoría de niveles medio y superior. El burnout se presenta como una consecuencia producto de la falta de adaptación un sistema de enseñanza / aprendizaje virtual, en el cual tanto alumnos como docentes no terminan de encajar. Tampoco existe en tales investigaciones una perspectiva de género que acompañe las diferencias marcadas en el desarrollo o bien prevalencia del burnout.

## **Conclusiones**

Por lo anterior se puede concluir que después de la revisión existe un vacío abismal en torno a la investigación de la forma en que las mujeres que no están orientadas a labores de cuidados están enfrentando la pandemia y la multiplicación de sus jornadas laborales consideradas como obligatorias. Las aproximaciones a examinar cual es el estado emocional, físico y psicológico de ellas en confinamiento con hijos y en ocasiones pacientes en casa a quienes cuidar pareciera no ser un tema de relevancia para nuestra sociedad hoy en día. La invisibilización histórica de las experiencias diarias que viven y sufren mujeres reducidas a la obligación del cuidado, aseo y protección condicionada a través del hito del “amor incondicional” las ha reducido a responder sin cuestionamientos y efectuar dichas tareas sin aparentes reproches.

Sin embargo, día con día es más común escuchar en los allegados, al interior de la familia, entre propias y extrañas, en redes, el saturamiento, agotamiento, hartazgo, depresión, enojo que al parecer no puede visibilizarse sin esperar el reproche social que te señala que amar y proteger a los tuyos es el papel que veniste a cumplir en este mundo, como mujer, madre, esposa, ausente de sentimientos, de deseos, de expectativas, o bien suspendidos por atender las necesidades del otro a quien decimos amar, en nombre del amor y por amor.

La crisis generada a causa de la pandemia es la oportunidad ideal no solo para evidenciar esta situación, sino también para implementar desde el ámbito público estrategias orientadas a la inclusión del hombre en las tareas de cuidado y atención del hogar, las cuales deben surgir desde la esfera laboral, guiadas a la normalización de estas prácticas como parte del desarrollo de las familias funcionales y equitativas.

En materia de salud mental el reto sigue siendo el mismo: desmitificar la atención psicológica y la urgente necesidad de atención como parte de los servicios primarios en torno al cuidado de la salud integral del individuo.

Poner en la agenda pública la perspectiva de género como parte de la investigación, evaluación y aplicación de políticas que permitan a través de esta diferenciar los distintos obstáculos que hombres y mujeres enfrentamos en los mismos escenarios.

### Referencias bibliográficas

- Aboud, C. & Nobre, M. (2007). Estrategia pico para la construcción de la pregunta de investigación y la búsqueda de evidencias. *Rev Latino-am Enfermagem*. 15. 1038-1042.
- Aldossari, M. & Chaudhry, S. (2020). Women and burnout in the context of a pandemic. *Gender, Work & Organization*.
- Álvarez A. & González, B. (2020). Efectos del Burnout en madres solteras mexicanas durante la contingencia del COVID-19. *Psicologías*, 4, 28-50.
- Arellano, R. (2003). Género, medio ambiente y desarrollo sustentable: un nuevo reto para los estudios de género. *Revista de Estudios de Género La Ventana (Universidad de Guadalajara, México)*.
- Babatunde, O. (2014) Las necesidades urgentes y la participación de las mujeres deben ser priorizadas en la respuesta al ébola. *Reproductive Health Matters* 22:.. p.163.
- Bonaccorsi, N. (1999). El trabajo femenino en su doble dimensión: Doméstico y asalariado. *La Aljaba segunda época. Revista de Estudios de la Mujer*. IV: 83-91.
- Burnout en Diccionario Médico-Biológico, Histórico y Etimológico (Dicciomed) (s.f.). Recuperado el 18 de diciembre 2020, de [https:// dicciomed.usal.es/ palabra/burnout](https://dicciomed.usal.es/palabra/burnout)

- Cherry, M.G., Perkins, E., Dickson, R., & Boland, A. (2014). Reviewing qualitative evidence. *Doing a Systematic Review: A student's Guide*. (pp. 141-158).
- Creswell, W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches*. CA: Sage. (2da ed.).
- CPI de ONU Mujeres, (2015), *Alerta de género en la crisis sanitaria en África occidental (Ébola)*.
- Davies, S. & Bennett, B. (2016) *Un análisis de género sobre los derechos humanos del Ébola y el Zika: ubicando el género en las emergencias de salud global*, Asuntos internacionales. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12704>
- Dias, T., Passini, R., Duarte, G., Sousa, M., y Faúndes, A. (2015) Asociación entre el nivel educativo y el acceso al aborto seguro en una población brasileña, *Revista Internacional de Ginecología y Obstetricia*, pp. 224-227.
- Fernández, M. (2008) *La doble jornada femenina y sus efectos sobre la salud laboral. Comunicación presentada en las V sesión científica: Trabajo doméstico, trabajo a domicilio. I congreso internacional sobre género, trabajo y economía informal*. Universidad Miguel Hernández.
- Falú, A. (2020). *La vida de las mujeres en confinamiento en las ciudades fragmentadas. Un análisis feminista de los temas críticos*. Recuperado de: <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/16063/La%20vida%20de%20las%20mujeres%20en%20confinamiento%20en%20las%20ciudades%20fragmentadas.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Fionnuala, A. (2011). Mujeres, vulnerabilidad y emergencias humanitarias, *Michigan Journal of Gender and Law* 18: 1, págs. 1-23 en pág.8.
- Fried, S. y Welbourn, A. (2016). The confinement of Eve: resolving Ebola, Zika and HIV with women's body?, *Open Democracy*. <https://www.opendemocracy.net/5050/susana-t-fried-alice-welbourn/confinamiento-de-víspera-resolviendo-el-ébola-zika-y-vih-con-cuerpo-de-mujeres>
- Gil, R. y Moreno, B. (2007). El síndrome de quemarse por el trabajo (Burnout). *Grupos Profesionales de Riesgo*.
- Guevara, E. (2005). *Apuntes del curso "Género y Salud", en Diplomado Relaciones de Género. Construyendo la Equidad entre Mujeres y Hombres*. Casa de las Humanidades. UNAM.

- Gonzales, M., Landero, R., & Moral, J. (2009). Cuestionario de Burnout para amas de casa (CUBAC): evaluación de sus propiedades psicométricas y del Modelo Secuencial de Burnout. *Universitas Psychologica*. ISSN: 1657-9267.
- Guirao, G. y Silamani, A. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>
- INEGI. (2019). Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado de los Hogares de México. Comunicado de Prensa Núm. 632/19.
- Instituto Guttmacher. (2014). *Inversión en salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe*, Nueva York. <https://www.guttmacher.org/fact-sheet/investing-sexual-and-reproductive-health-latin-america-y-caribe>.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2006). Dirección de Estadística. *Panorama de la salud mental en las mujeres y los hombres mexicanos*. Disponible en: [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/100779.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100779.pdf)
- Kitching, W. y D. Morgan. (2015) Ébola en el embarazo: riesgo y resultados clínicos, *British Journal of Obstetrics and Gynecology* 122: 3, p. 287.
- Kristensen, S., Borritz, M., Villadsen, E., Christensen, K. Schaufeli, W. & Taris, T. (2005). *Work and Stress*. Londres: Royaume-uni Publisher.
- Lamas, M. (2002). *Cuerpo: Diferencia sexual y género*. México: Taurus
- Luceño, L., Talavera, B., García, Y., & Garcia, M. (2020). Síntomas de estrés post-traumático, ansiedad, depresión, niveles de resiliencia y agotamiento en el personal de salud español durante la pandemia de COVID-19. *Revista Internacional de Investigación Ambiental y Salud Pública*. (15): 5514. <https://doi.org/10.3390/ijerph17155514>
- Martínez, M. (2004). *Ciencia y Arte en la Metodología cualitativa*. México: Trillas.
- Manchado, R., Tamames, S., López, M., Mohedano, M., D'Agostino, M. y Veiga, J., (2009). Revisiones Sistemáticas Exploratorias, Scoping review. Consulta 8 enero, 2014, de la World Wide Web: <http://dx.doi.org/10.4321/S0465546X2009000300002>.
- Messing, K. y Ostlin, P. (2006). Gender inequality, work and health: A review of the evidence, World Health Organization. *Geneva*.
- Roa, M. (2016) Brote de virus Zika: salud y derechos reproductivos en América Latina, *Lancet* 387: 10021, pág. 843.

- Monte, G., & Peiró, M., (1999). Perspectivas teóricas y modelos interpretativos para el estudio del síndrome de quemarse por el trabajo. *Anales de Psicología/Annals of Psychology*, 15(2), 261-268.
- Moral, J., González, T., & Landero, R. (2011). Estrés percibido, ira y burnout en amas de casa mexicanas. *Revista Iberoamericana de Psicología y Salud*. 2(2),123-143. ISSN: 2171-2069.
- Moriana, J. (2006). Burnout y cuidado de la salud en voluntarios. *Revista Electrónica de Intervención Psicosocial y Psicología Comunitaria*, 1 (2), 52- 57.
- Mullan, Z. (2015). The cost of Ebola, *The Lancet Global Health*. Disponible en :[http://www.thelancet.com/pdfs/journals/langlo/PIIS2214-109X\(15\)00092-3.pdf](http://www.thelancet.com/pdfs/journals/langlo/PIIS2214-109X(15)00092-3.pdf)
- OMS. (2005). Sobre la primera reunión del Comité de Emergencia sobre el virus del Zika del Reglamento Sanitario Internacional.
- Organización Panamericana de la Salud. (2020). *Líderes mujeres llaman a integrar la salud mental en la respuesta al COVID-19*.
- Parada, D. & Zambrano, G. (2020). Reinención de la vida cotidiana en mujeres cucuteñas en tiempos de COVID-19. *Psicoperspectivas*. 19(3), 41-51. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol20-issue3-fulltext-2046>
- PNUD. (2015). *Recuperarse de la crisis del ébola*. p.6.
- Pines, A., Aronson, E., y Kafry, D. (1981). *Burnout: from tedium to personal growth*. New York: The Free Press.
- Poghosyan, L., Aiken, L., & Sloane, D. (2009). Factor Structure of the Maslach Burnout Inventory: An analysis of data from large scale cross-sectional surveys of nurses from eight countries. *International Journal of Nursing Studies* 46(7).
- Romero, B., Puertas, J., Mariño, C., & Peralta, M. (2020). Variables del confinamiento por COVID-19 predictoras de sintomatología ansiosa y depresiva en mujeres embarazadas, *Medicina Clínica*.
- Rogero, J. (2010). *Los tiempos del cuidado. El impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*. Madrid: IMSERSO.
- SS. (2020). Datos abiertos. Dirección General de Epidemiología. <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>

- Sophie, H. (2016). É bola, género y mujeres conspicuamente invisibles en la gobernanza de la salud global, *Third World Quarterly* 37: 3. págs. 524-41 en p.535.
- Uribe, V. (2008) Inequidades de género en el mercado laboral: el rol de la división sexual del trabajo. *Santiago de Chile: División de estudios dirección del trabajo-Cuaderno de investigación no 35.*
- Valdez, J.L., Díaz, R., y Pérez, B. (2005). *Los hombres y las mujeres en México: dos mundos distantes y complementarios*. Toluca (México): UAEM.

## SUBJETIVIDAD Y NARRATIVAS EN TIEMPOS DE PANDEMIA



*Pese a las vacunas, todo el mundo está en las garras de la pandemia,  
cuyo final todavía es un dilema...*

Fotografía: Cuartoscuro-Reuters

Fuente: Infobae. *Las dramáticas imágenes de la pandemia en la Ciudad de México: hospitales a punto del colapso, 2020.*

Recuperado de: <https://www.infobae.com/fotos/2020/12/17/las-dramaticas-imagenes-de-la-pandemia-en-la-ciudad-de-mexico-hospitales-a-punto-del-colapso-a-punto-del-colapso/>



## **SOBRE LA EXPERIENCIA DE INVESTIGAR Y ENSEÑAR A INVESTIGAR EN LA PANDEMIA**

Concepción Delgado Parra

La vida se transformó radicalmente en estos tiempos de pandemia. Las actividades que resultaban cotidianas, comunes, regulares, se convirtieron en un reto. Dialogar sobre las preocupaciones académicas, docentes, investigar sobre el tema que inquieta, preparar un programa dirigido a enseñar a investigar, establecer estrategias para construir un objeto de estudio, diseñar protocolos de investigación, enseñar a “pensar” a los estudiantes y estimular el pensamiento propio, escribir y publicar, devino en un ejercicio complejo y difícil. De pronto, el confinamiento nos arrojó al espacio de la soledad, del miedo y la incertidumbre. El tiempo se volvió largo, indefinido, inasible. El vínculo con algunas personas se fragilizó y, simultáneamente, otras relaciones se estrecharon de tal manera que hicieron resurgir la vida, los sueños, la esperanza. Este es el contexto de mi experiencia en el proceso de investigación y enseñanza de esta actividad, cuyo desarrollo trataré de compartir en este breve texto.

A modo de enunciación genealógica, entendiéndolo este término como la recuperación de dos momentos “originarios” de la experiencia vivida, en el que se conjugan situaciones y marcas que definen la resolución en el presente. El primero, atravesado por acontecimientos externos que nos obligaron a girar el rumbo de la cotidianidad. Y, el segundo, marcado por los conflictos derivados del deseo y la realidad que nos llevaron a modificar la dinámica de nuestra existencia.

El 23 de marzo de 2020, me vi obligada a imaginar en dos días la forma en que podría instrumentar mis cursos en línea para no perder el semestre y mantener el interés de mis estudiantes, a pesar de las dificultades que todos teníamos. Enseñar teoría y motivar a mis estudiantes a desarrollar investigación. Una idea central vino a mi cabeza, la escritura. El más grave problema que enfrentan

mis estudiantes son las limitaciones que tienen para escribir y comprender lo que leen. No importa que sean estudiantes de maestría o doctorado, la ausencia de estas dos habilidades tiene su origen en un sistema educativo desinteresado en promover mecanismos de enseñanza-aprendizaje para que los estudiantes comprendan y piensen; su propósito es que repitan y reproduzcan contenidos, sin reflexión ni problematización. De modo que decidí impulsarlos a escribir para pensar. Renuncié a las videoconferencias en las que hubiera tenido que dictar los contenidos de cada sesión y mis espectadores –estudiantes aburridos e indiferentes– presentes en su ausencia. Decidí abrir un espacio de escritura, utilicé una plataforma que me permitía subir documentos de lectura y construí un territorio para “decir a través de la escritura”. Al principio fue difícil, muchos estudiantes exigían su derecho a tenerme como profesora que “dictaba la verdad”, colocándose como simples espectadores del “decir” de alguien que tenía las credenciales del “saber”. Poco a poco, algunos se arriesgaron a escribir y opinar, a ser en ese mágico espacio. Hasta que, por fin, el diálogo empezó a fluir. Comenzamos a establecer un diálogo entre la teoría y el objeto de estudio de su investigación. Al principio, resultaba forzado este encuentro, pero, en la medida en que avanzábamos, los estudiantes se iban liberando de sus propios prejuicios y jugaban a indagar caminos no seguros. Esta parte fue extraordinaria, porque entendieron el verdadero sentido de la investigación. De la apropiación de los saberes para construir una argumentación dirigida a explicar y comprender aquello que pretenden conocer. En este ejercicio, identificaron sus debilidades, limitaciones y errores como una virtud, no como un defecto. Aprendieron que equivocarse abre todo un mundo de posibilidades para continuar la indagación. Entendieron que cuando tratan de saberlo todo, sin sumergirse en la búsqueda de lo desconocido, no se encuentra nada. Reconocieron que la incertidumbre no necesariamente constituye un obstáculo para la creación. Por el contrario, no tener el piso firme garantiza la búsqueda de aquello que se muestra inasible. Todavía hoy, me sorprende de lo que mis estudiantes lograron en este complicado momento de pandemia. Un semestre en el que crecieron –crecimos– en el aprendizaje-enseñanza de la investigación, seguramente como no lo hubiéramos logrado en un espacio presencial. Es importante destacar que esta experiencia fue posible gracias a la apertura de escucha que ambas partes mostramos.

Por supuesto, contar con sesiones presenciales es indiscutible en cuanto que permiten una comunicación, socialización y encuentro que en las aulas virtuales resultan imposibles. No se trata de elegir entre un proceso y otro, ni siquiera tenemos aún esa posibilidad por las condiciones que la pandemia nos impone y los cuidados que debemos tener para salvaguardar nuestra salud y la de los demás. Pero teníamos que edificar un espacio que diera lugar a la continuidad de la enseñanza-aprendizaje, lo que exigió un esfuerzo por parte de los profesores y estudiantes. Quedarnos en casa, no implicaba renunciar a los sueños, a la vida, reclamaba abrirnos a otros escenarios para re-configurar la existencia. Y así fue. Cada sesión se convirtió en un nuevo reto: pensar, escribir, reflexionar, construir, ser. Al concluir el semestre todos estábamos agotados, pero satisfechos y felices de conseguir nuestro objetivo colectivo. Solamente tuve una estudiante que decidió posponer su evaluación final –acción que está realizando en este momento–, por cuestiones de trabajo. No hubo una sola desertión, al día de hoy, todos realizaron su reinscripción y están entusiasmados con retomar los cursos del siguiente semestre. Fue necesario incitarlos a que disfrutaran de su tiempo de vacaciones antes de continuar, que hicieran una pausa, permanentemente me escribían por correo electrónico solicitando comentarios a sus avances de investigación, mostrando su fuerte interés por seguir trabajando en la dinámica que instrumentamos colectivamente. No tengo palabras para describir esta extraordinaria experiencia. Todos y cada una de quienes formaron parte de mis seminarios, tanto de investigación como de teoría, en esta época de pandemia, son un aliciente para desarrollar mi labor docente y de investigación. No cabe duda que su fuerza, es mi fuerza.

En otro registro, no menos complicado, pero también satisfactorio, se encuentra mi propio trabajo de investigación. Actualmente formo parte del Grupo de Investigación de Teoría y Filosofía Política de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, que colabora interinstitucionalmente con el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el desarrollo del proyecto denominado “Desafíos de la integración social en las democracias”, cuyo apoyo está a cargo del Fondo SEP-Conacyt, en la modalidad G9, Grupos de Investigación. El equipo está formado por un conjunto de académicos que tenemos un fuerte compromiso y, en este sentido, el trabajo es robusto y exige de resultados concretos. Decir esto, no es poco, pues demanda participación y producción, pero, sobre todo, pensamiento. Es importante relatar las vicisitudes a las que me enfrenté a finales de marzo, cuando inició el

confinamiento, toda vez que mi capacidad para concentrarme, leer, comprender, estudiar y escribir, estaban alejadas de mi universo. Todo era confuso, la incertidumbre, el miedo y la soledad me embargaban. ¿Escribir, pensar? No formaban parte de mi realidad. Sin embargo, un germen de indagación quedaba en mi mundo. Me interesaba expresar lo que sentía y percibía. Pero, también me importaba mucho expresarlo mediante algún engranaje de interés colectivo, público. Por supuesto, no tenía la fuerza para elaborar un artículo, mucho menos sentarme a escribir un libro sobre lo que sucedía. Sentimientos encontrados aparecieron en mí, la desidia, el abandono y, al mismo tiempo, la fuerza creadora de impedir la negación y el descuido de todo.

En este intersticio de contradicciones e impotencia, me puse en contacto con el editor de un periódico y solicité su apoyo para escribir una columna semanal sobre política, una especie de opinión dirigida a reflexionar en torno a los acontecimientos presentes. La respuesta fue positiva de su parte y comencé a escribir en abril, en medio de la emergencia de la pandemia. Es paradójico, no tenía la fortaleza para escribir textos académicos, pero sí para expresar mi opinión sobre la coyuntura que estábamos viviendo –y que aún nos habita–. Se configuró en mí, una especie de necesidad de dialogar con la gente y la única vía inmediata para hacerlo, en medio del confinamiento, fue la narrativa de una columna semanal en un periódico. Al principio fue terriblemente difícil para mí cumplir con el compromiso. Implicaba investigar sobre la vida política del país, analizar los conflictos, reconocer los actores y expresar un punto de vista. Si lo que intentaba era evadir mi trabajo como investigadora, en este ejercicio se volvió una actividad ineludible. Cada semana me arrepentía de haberme comprometido a realizar esta tarea, me aterraba escribir y publicar. Pero, pronto comencé a tomarle sentido y disfrutar lo que estaba haciendo. De pronto, las habilidades que reconozco en mí, en el trabajo de la enseñanza y en mi propio proceso de investigación, emergieron para conjugarse con mi deseo de decir y pensar mi presente. Así, del mismo modo que les sucedió a mis estudiantes cuando comenzaron a dialogar, crear, actuar, mi escritura comenzó a fluir. Algo sorprendente y grato que sucedió fue darme cuenta que la filosofía y teoría política podían derivar en textos sencillos y cercanos a un lector no especialista, simplemente interesado en conocer el contexto que lo habita, sin abandonar la profundidad y el interés ético que los atraviesa.

En este proceso, investigación académica y análisis político de coyuntura comenzaron a tomar forma y expresión en una columna periodística. Curiosamente, mi trabajo de investigación perfiló con mayor claridad mi interés originario, relacionado con la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos, con la particularidad de un contexto en el que el populismo, de derechas e izquierdas, toma lugar de manera radical en el marco de la crisis económica y de salud, proporcionándome un espacio analítico extraordinario para re-pensar nuestra existencia política.

Indudablemente, hoy las cosas cambiaron. No es posible continuar enseñando a investigar, ni investigar, de la misma manera. Igual que el mundo demanda una apertura hospitalaria al diferente, al extranjero, como investigadores debemos ser flexibles y abrir la escucha a otros horizontes. La experiencia de los días vividos, en el escenario de una pandemia que modificó la existencia de la humanidad en el mundo entero, como falta y dolores sobrecogedores, nos arroja a un espacio que nunca más será un lugar seguro –quizá, nunca lo fue–. Lo que hacemos en este momento, enseñar y aprender a investigar, no lo hacemos por la vida misma (eso sería demasiado sencillo), sino por el estremecimiento de lo que surge fuera de la vida ordinaria. Entregados a una experiencia desmesurada, midiéndonos con ella, con espíritu firme, difícil y ardiente, pero siempre tras la búsqueda de la llama.



## MANDARINAS/SECUELAS

Donovan Adrián Hernández Castellanos

*Dedicado a todas las personas que han sufrido una pérdida desde 2020.*

Todo lo que somos es un patrón de flujo aéreo. Mis recuerdos no estaban inscritos como muescas sobre láminas ni en la posición de unos interruptores, sino como persistentes corrientes de argón.

Ted Chiang, *Exhalación*.

*24 de diciembre de 2020. Tengo ponche de frutas. Se calienta en la estufa mientras perfuma el interior de mi hogar. Tengo ensalada de manzana con toda su colación: nueces, pasas, piña, crema. Hay cena de navidad para un mes entero en la despensa. La maniobra no fue fácil: bajar, tomar las desbordantes bolsas del cofre del automóvil, subir las escaleras 8 pisos. Detenerse poco antes de la azotea. Repetir. La dificultad no está, desde luego, en subir -¡hasta dos ocasiones!- la punta de la mole de departamentos. Es obvio. La dificultad, por desgracia, está en no abrir la puerta del automóvil y abrazar desafortadamente a mis padres; que recorrieron medio tramo de ciudad para traerme las viandas, para cenar en familia, a pesar de la distancia.*

*La dificultad reside en que tengo covid-19.*

El núcleo del testimonio lo constituye la relación entre la verdad y el individuo (o las comunidades). Pero esta verdad, para ser testimonial, ha de ser *vivida*; no se la encuentra en los archivos y sus anaqueles, no responde al catálogo y las manufacturas objetivistas del método. Su evidencia no es de carácter *apodíctico* sino *indexical*: no es la demostración, sino la mostración. Su forma narrativa

suele ser la figura coherente o inestable de un *heme aquí*: de presencia enfática, no necesariamente elegida, pero siempre en situación. La verdad vivida también puede ser la verdad del tiempo, de una época o una era. Es un discurso que, en todo caso, proviene siempre del temblor del sujeto. ¿Cuál sería -cuál podría ser- la verdad de nuestro tiempo? La directora de la *Revista Cognita*, María José Morales Vargas, me ha invitado a dar mi testimonio como docente e investigador que, además de vivir en la pandemia ha tenido que vivir *con* ella (enfermé en la segunda semana de diciembre de 2020, aunque me recuperé, por ventura, durante enero). No sabría de qué hablar primero: si de mi experiencia con la enfermedad, del hecho de vivir (¡ya por un año!) con la sindemia del siglo, o bien de las lecciones que la educación a distancia nos ha dejado. Como he reflexionado teóricamente sobre varios de estos puntos, puedo centrarme en las vivencias que difícilmente pueden aglutinarse en torno a una voz narrativa coherente y unitaria. Soy arendtiano en muchos aspectos, así que hablemos de *lo que hacemos*.

*El 15 de diciembre, que fue martes, la prueba dio positivo. Desde entonces guardo la cuarentena. Aunque es muy probable que tuviera síntomas escasos días antes. La semana previa hice ejercicio (bicicleta estacionaria principalmente) hasta por una hora: me aseguraba que los pulmones trabajaran bien. Afortunadamente eso han hecho: además de una leve tos, pocas flemas y el cansancio físico y mental que la enfermedad del año conlleva, no he tenido mayores complicaciones. Ni fiebres, ni cuerpo cortado. En cambio, he tenido inflamación en pulmones y garganta. El mismo día fui a un consultorio genérico a que un médico me hiciera el chequeo general. Salvo por pequeños detalles, todo estaba en orden: oxigenación sobre 95, ritmo cardiaco ligeramente alto (lo atribuyo a la actividad de la tarde). Todo dentro de estándares aceptables. No había huellas de neumonía. Respiré aliviado.*

Puesto que el acontecimiento de la covid-19 ha trastornado todos los niveles de nuestra vida, no sería raro que también lo hiciera en el ejercicio de la investigación académica: desde que las universidades nos enviaron a trabajar a casa, a finales de febrero del año pasado, muchas cosas han sucedido. En la Ciudad de México el enclaustramiento voluntario comenzó cuando el conteo de casos llegó a 100 en total en el país. A muchos nos parecía una medida prematura, a otros demasiado holgada; aún no dimensionábamos los alcances sanitarios y el luto

humano que estaríamos por ver. Investigadoras, bibliotecarios y archivistas se preguntaban por las condiciones para continuar con sus trabajos en este cuadro a distancia, mientras que las disciplinas que dependían del trabajo de campo presencial tuvieron que cambiar drásticamente de modalidad (fue muy divertido ver a los antropólogos clásicos pasar a métodos de etnografía virtual que antes repudiaban). Otro tanto ocurrió con la enseñanza de la medicina, odontología y las ciencias experimentales: los laboratorios, las aulas con equipo y simuladores de quirófano debieron cerrar. Ignoro cómo han logrado (si lo han hecho) continuar en las circunstancias actuales. Un creciente sentimiento de *suspense* se cernió sobre nosotros: como un *impasse* imprevisto, como si hubieran puesto entre paréntesis nuestras vidas, como si el tiempo hiciera un enorme vacío a nuestro alrededor. Comenzamos a relatar esto, lo recordarán, como si se tratara de una historia de ciencia ficción: todo resultaba *irreal*. Ha sido Margaret Atwood, precisamente una formidable narradora, quien nos advirtió desde muy temprano que esto no era una ficción: en los relatos hay una trama, el desenlace se vislumbra incluso cuando no es predecible. Estamos muy lejos de saber cómo concluirá todo esto. De pronto las calles se vaciaron, la Ciudad se volvió fantasma. Algo inhóspito la recorría, una inquietud. Los primeros días me hicieron pensar en el compendio de cuentos que Vicente Quirarte y Bernardo Esquinca titularon *Ciudad fantasma*, sólo que en sus páginas las calles del centro histórico, las azoteas de Mesones y los pasadizos subterráneos del metro estaban repletos de seres fantásticos, monstruos y diosas ominosas que reclamaban, desde el pasado, su parcela de futuro. Acá no había reclamos sobrenaturales, sólo el trabajo viral que la explotación de la naturaleza en el Antropoceno ha ocasionado.

*“Ojalá todos fueran como usted”, decía el Doctor, que me reconoció porque me había atendido antes y también porque poca gente se dedica a dar clases de filosofía; al menos que haya pasado por su consultorio. Me dio una receta que superaba (¡con creces!) los proverbiales paracetamoles y el jarabe para las flemas: tres antibióticos de amplio espectro destacaban, que sólo se obtienen con receta por la restricción (razonable) que hay para adquirirlos en fiestas decembrinas. “Son un rómpace en caso de emergencia: si llegara a presentar fiebre y no bajara en dos días con paracetamol... si presenta complicaciones fuera de lo normal, entonces aplíquelos.” Aunque surtí la receta con algunos medicamentos la fortuna ha querido que no los emplee en esta ocasión. El domingo llegó mi oxímetro. Diario hago el chequeo, hasta tres veces al día. Hay que*

*revisar que todo esté en orden. Al momento mis indicadores son óptimos, sin complicaciones. Aun así no bajo la guardia, porque de esta enfermedad sabemos poco y ninguna precaución sobra.*

Afortunadamente las circunstancias de trabajo en las Humanidades no fueron radicalmente alteradas. Dado que en Filosofía el trabajo que realizamos es principalmente conceptual y a menudo comprensivo, no adolecimos severamente de la pérdida de instalaciones universitarias para continuar nuestra labor; muchas cosas las pudimos resarcir con nuestras bibliotecas personales (en todo caso la falta de bibliotecas, librerías y espacios presenciales de conversación sí ha sido profundamente lamentable). Las primeras semanas me fue imposible leer. No podía recuperar el ritmo del trabajo sobre todo porque, los últimos días previos a la cuarentena, estaba completamente volcado hacia *afuera*: acabábamos de presentar mi nuevo libro en *Aeromoto*, llevé algunos ejemplares a la *Librería Éxit* y tenía agendadas diversas actividades. Ese año habría sido increíble: la bitácora era concluyente: viajaría a Roma para presentarme en un congreso internacional sobre Teoría Crítica bajo el auspicio de mi reciente publicación sobre Walter Benjamin y Siegfried Kracauer, iría a Mérida a presentar mi libro e impartir un taller junto a mi pareja de entonces en la librería independiente de mi querida Anna Lorenz, tenía invitación abierta para participar en sendos conversatorios con mis amigas Nithia y Meritxell en Chihuahua y Mexicali (sólo era cosa de cuadrar las fechas), y la cereza en el pastel: asistiría al festival de arte sonoro *Radical Sounds Latin America* en la legendaria *Funkhaus* de Berlín para presentar el trabajo a dueto que hicimos con el músico Rodrigo Toro. 2020, en mi imaginario, era el año de los viajes y la gira por el mundo. La realidad fue muy distinta. A finales de marzo recibí la cancelación del congreso en Roma: recuerdo que todavía le dije a mi novia que me parecía una exageración, si era una gripita. Luego vimos cómo las cifras iban escalando en Italia y España; tragando saliva comenzamos a pensar en México. Era como una tragedia: tenías la conciencia de que algo *terrible* iba a ocurrir, pero no podías hacer nada para evitarlo. No sé cómo sobreviví el 2020 sobrio. Pues tuve que someterme a un régimen estricto de alimentación y perder peso rápidamente. Afortunadamente lo hice antes de enfermar de coronavirus.

*Afortunadamente mi familia, mi roomie y mis amistades cercanas se preocupan activamente de saber cómo ha ido mi evolución; que, gracias a las diosas, hasta ahora ha sido encomiable. Espero, tengo la confianza, de que las cosas continúen así. Los síntomas van retrocediendo, y lo que eran molestias notorias se van convirtiendo en pequeñas incomodidades solamente.*

*En cuanto me sea posible, y el riesgo de ser contagioso pase, iré a consulta de nuevo. Todavía soy radioactivo y no hay necesidad de apresurarse.*

Recuerdo haber visto las calles vacías, recuerdo haber sentido un intenso *deseo de ciudad*, una nostalgia irreprimible. Todavía la siento. Aunque -he de admitir- pasé la mayor parte de la cuarentena en la compañía de mi *roomate* y el departamento de mi pareja de entonces, por lo que no sentí los estragos profundos de la soledad y la angustia de otras personas que, por distintas razones, sí tuvieron que pasar el trago amargo lejos de sus seres queridos. Muchas tardes las disfrutamos en un amplio patio de la Narvarte, acompañados de dos perritas retozonas. También tuvimos que sobreponernos al desgaste y la inercia de las relaciones, propias del encierro y la falta de actividades en compañía de otras amistades. Yo me cerraba en banda a convivir por medio de Zoom, porque lo empleaba principalmente para el trabajo; a tal grado que lo sentía más como una obligación que como un momento de relajación. Necesitaba imperiosamente de estar solo. Después de un semestre intensivo de trabajo sufría crónicamente de dolores de cabeza y ojos debido a la sobrexposición a las pantallas. Además comenzaba a suceder lo peor: recibía mensajes recurrentes de mis estudiantes notificándome del deceso de sus familiares. En una ocasión un alumno se conectó a la sesión con sus *datos* mientras se dirigía al sepelio de un pariente lejano (¿cómo pudo hacerlo?, ¿de dónde sacaba fuerzas para ese compromiso ante las situaciones más extremas? Siempre fui tan flexible como las circunstancias lo permitían y, por supuesto que hubiera comprendido su inasistencia en este caso. Nuestro *súper yo* y los imperativos sociales son terribles). Nos acostumbramos entonces a dar el pésame. Comenzaba a ser difícil mantener la atención en tantos lugares a la vez: al argumento de la clase, a los mensajes del chat privado de la plataforma de videoconferencias, al aumento desproporcionado e irracional de las juntas, las encuestas, los formatos que solicitaban informaciones completamente pueriles, la demanda de más y más formularios que comenzaron a llenar nuestras horas libres incluso los fines de semana. Si bien soy una persona relativamente amigable, comencé a sentir la *demandada de sociabilidad a*

*distancia* como una carga onerosa; siquiera decir “buenos días” u “hola” por mensaje me resultaba fatigoso. Empecé a despegarme de los noticieros, era demasiada la hipersensibilidad que la industria del entretenimiento prodigaba. Llegó a ser francamente pornográfica. Pero había que seguir: desde el comienzo me pareció que las voces que clamaban porque *se detuviera todo* hablaban desde una condición privilegiada; la mayoría teníamos que seguir pagando la renta, la despensa, los gastos y servicios que ni empresas ni universidades iban a asumir a pesar de habernos llevado el trabajo a casa.

*Por lo demás no tengo consejos que dar, sólo experiencias que compartir: con honestidad, tantas notas fatalistas no mejoran el ánimo en absoluto, lo cual resulta fundamental para no perder los estribos. A menudo se ha descrito la vivencia del covid-19 (en esas insostenibles y abundantes literaturas del yo) como una ruleta rusa: hoy estás bien, mañana no sabes. Esa incertidumbre se incrementa con toda la sobreinformación, a menudo basura, que se comparte diario. Después de todos estos años, ¿de verdad creemos que tanta nota de muerte puede disuadir a la gente de salir a las calles a ganarse el pan de cada día?, ¿desde cuándo la pedagogía gore de la prensa es más efectiva hoy que durante la guerra contra el narcotráfico? El miedo nunca será mejor que la comprensión y el deseo de conocer. Más que empatía necesitamos comprender las circunstancias del otro. Enfermarse no te hace peor ni moral ni éticamente, ni social ni económicamente. Basta de discriminación y de practicarla incluso sin quererlo. Seamos comprensivos porque, así sea por mera estadística, mañana serás tú o tú. Es mejor que tengamos redes de solidaridad, amor y comprensión para encarar esto; en vez de recriminación, apoyo condicionado o abierto miedo. El pánico fóbico nunca nos hizo mejores como sociedad y siempre ha reforzado el clasismo, el sexismo y el racismo que están a la base de toda discriminación.*

*Tomo aspirina cada día, para evitar las complicaciones asociadas con el covid-19, como muchas mandarinas y, cuando salgo a la sala, tengo puesto siempre mi bozal (como llamamos al barbijo en la broma casera). La próxima semana cumpliré los 14 días estipulados de la cuarentena, así que, en cuanto me sea posible, desearé brindar por el fin de este año aciago; ¡que buena falta me hace!*

Hoy escribo este documento con las imágenes de cientos de personas que pasaron la noche en vela esperando su turno para ser vacunadas. La imagen es a medias perturbadora y a medias esperanzadora; perturbadora por el hacinamiento y la precariedad que tantos adultos mayores sufren; esperanzadora porque, en cierta forma, la vacuna es una solución. Es increíble, pero escribo este texto un par de días después de que el *Perseverance* aterrizó sobre Marte y mientras llegan embarques de la vacuna *Sputnik* de Rusia a Ecatepec, en el Estado de México. Mientras la carrera por la última frontera continúa en la posdemocracia, resulta claro que sabemos tan poco de nuestra condición terrana como especie a pesar de todo nuestro conocimiento. Necesitamos otra *naturocultura* y otros relatos de mundos para especies compañeras, como bien dice Donna Haraway. En cierto sentido, el tránsito de un año a otro trajo cambios minúsculos, aunque no trajo consigo la Gran Salvación de la Humanidad. Hace un par de meses me separé de mi pareja. Tiene sentido: juntos enfermamos de covid-19, nos recuperamos a la distancia. A pesar de ello, hemos logrado sostener una hermosa amistad, basada en el cariño y la mutua comprensión; seguimos siendo un apoyo el uno para el otro. Aunque es triste, en algún sentido, también es alegre en otro: algo nuevo comienza. Como dicen en mi serie favorita *Doctor Who*: *nada es triste hasta que termina, pero entonces comienza algo nuevo y eso es siempre feliz. Sé feliz*. Persiste un sentimiento de balance y equilibrio. Mientras estaba enfermo encontré un refugio lúcido en las historias de ciencia ficción, además del cine al que tanto amo. Durante diciembre leí *Exhalación* de Ted Chiang, que me voló la cabeza: el cuento que da título al compendio es una fabulosa historia centrada en una especie robótica y su relación con sus pulmones, que son intercambiables y se llenan de aire y *argón* para mantener el ciclo indefinido de sus vidas. Los robots descubren que los relojes que marcan el fin de un año y el paso a uno nuevo suenan cada vez más rápido. Intrigados todos comienzan sus indagaciones. Sólo un físico descubre la respuesta: no es que la vivencia del tiempo se haya acelerado realmente, es que la presión del aire ha disminuido; razón por la cual los cerebros de estos seres avanzan más lentamente; alarmado, el físico descubre que cada respiración y cada movimiento de los habitantes de su planeta disminuye la cantidad total de aire respirable en su atmósfera. La consecuencia del equilibrio y la entropía es la muerte de su mundo y de su especie. El equilibrio es la muerte, el caos es vida. Es hermoso que un relato que se ocupa de la ingeniería del cerebro concluya con una teoría del espacio exterior. En cierto sentido, todos necesitamos de un caos organizado para abrazar

Pensar la política y lo político en tiempos de pandemia

amorosamente nuestro futuro. Y las pérdidas forman parte de él. Habrá que atender a lo que dicen artistas como Rafael Lozano-Hemmer, quien hizo una cápsula espacial con grabaciones de despedida de personas que, en México y el mundo, han perdido a un ser querido por covid-19.

Hoy tenemos un *duelo mundial* y necesitamos belleza e imaginación para hacer habitable el mundo de nuevo.

## SER MÉDICA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Addy Marcela Morales Vargas

Haciendo un ejercicio de memoria del pasado reciente, no es la primera vez que el sector de salud enfrenta una contingencia sanitaria. Sin duda, este tipo de emergencias han modificado la forma de practicar la medicina.

En 2009, el profesional de salud mexicano, al observar que el comportamiento epidemiológico de las enfermedades respiratorias se tornaba inusual, detectó un incremento de casos con afectación en la población -principalmente joven-, cuya evolución clínica y radiológica era atípica, al grado de que el paciente presentaba complicaciones multiorgánicas, cuyo peor escenario era la muerte. Los incrementos de las defunciones fueron considerables.

Ante este panorama, las autoridades sanitarias del país observaron que se trataba de una mutación del virus de la influenza con capacidad pandémica, al que pronto la denominaron *influenza H1N1*. De inmediato, ante los mecanismos de la transmisión de la enfermedad respiratoria tipo viral, establecieron medidas de contención y prevención. Se instauraron algunos mandatos sanitarios como el lavado de manos, el uso de cubrebocas, evitar conglomeraciones, el uso de equipo de protección al personal de salud, la asignación de un área específica para la atención de pacientes con síntomas respiratorios, etcétera. A la par, estas medidas fueron implementadas en las instituciones de salud de los distintos niveles.

Como era de esperarse, ante esta alerta sanitaria, el gobierno y el sector salud, pese a las medidas preventivas, no lograron la cobertura requerida. En tanto, lo que hizo la epidemia, en ese momento, fue desnudar ante el mundo las debilidades del sistema de salud mexicano. Con falta de equipo de protección e insumos, los médicos (as) y enfermeras (os) comenzamos a implementar nuestras propias medidas de protección.

Poco tiempo después, un halo de esperanza para el sector salud y la población se hizo presente con el descubrimiento de un fármaco y, con él, la creación de la vacuna para enfrentar la variante *H1N1*. Lo anterior, resultó un escenario alentador, iban disminuyendo los contagios, las hospitalizaciones con cuadros graves, las complicaciones orgánicas se redujeron, y se observó un descenso de las defunciones por etiología respiratoria. Sin embargo, la enfermedad respiratoria tipo *influenza* se quedó como una enfermedad endémica, cuyo enfoque preventivo se ha basado en la vacunación de la población (una vez al año en temporada invernal), con el uso farmacológico en la fase temprana de la enfermedad, con aislamiento domiciliario de los casos con síntomas respiratorios, y el tamizaje para la identificación de la cepa circulante.

Las medidas sanitarias impuestas por las autoridades de salud, durante la emergencia sanitaria, con el paso del tiempo, se fueron relajando. La vigilancia y el control institucional iban disminuyendo, a tal punto que, el apego a las medidas preventivas, por parte del personal de salud, ya no eran tan estrictas, se hizo evidente la limitación de recursos materiales para la protección sanitaria, y la infraestructura requerida para la atención de pacientes con síntomas respiratorios fue desmontada. Más que evidenciar la superación de una epidemia con capacidad pandémica, se hizo visible un sistema de salud que ha priorizado el enfoque curativo más que el preventivo.

Once años más tarde, las alarmas vuelven a estar presentes al identificar un comportamiento epidemiológico atípico en las enfermedades respiratorias. Se trató de una enfermedad viral cuyo epicentro, hasta diciembre de 2019, era Wuhan, China. A diferencia del virus de la *influenza*, este agente etiológico ha avanzado más rápidamente, atravesando fronteras, y atacando no sólo un sector poblacional. Hasta la fecha, es un virus que ha presentado mayores mutaciones a su variante inicial, mayor tasa de letalidad y transmisibilidad. Para enfrentarlo, más no controlarlo, ha requerido mayor eficacia en materia de protección sanitaria, medidas de prevención, contención, control por parte del gobierno, así como de las instituciones sanitarias.

El comportamiento del virus pandémico denominado *SARS-COV2* que ocasiona el *Coronavirus* o *COVID-19* es dinámico. A inicio del 2020, las autoridades sanitarias mexicanas apostaron por la difusión del panorama epidemiológico, dentro de las instituciones de salud, con la capacitación continua de los códigos de bioseguridad basadas en los mecanismos de transmisión establecidos ante la

emergencia de *influenza*. Sin embargo, al poco tiempo, se observó que estas medidas preventivas, así como el recurso humano y material han sido deficientes. Ante la ausencia de la infraestructura se hizo urgente la necesidad de reconversión de instituciones públicas para la atención de pacientes confirmatorios a COVID-19.

Se hizo necesario, la instauración de estrategias de control sanitarios en México como el lavado de manos, el uso adecuado del cubrebocas, el aislamiento domiciliario del enfermo y sus contactos. Específicamente en los hospitales, se hizo indispensable el uso de equipo de protección al personal de salud enfocado a mecanismos de transmisión de contacto, la atención específica dentro de los centros sanitarios, la sana distancia, la implementación de restricciones en otros sectores públicos, el resguardo del personal de salud ante serias comorbilidades.

Sin duda, el ambiente hospitalario, ante esta contingencia sanitaria, se ha tornado oscuro. Muchas veces, nos hemos sentido rebasados por la situación, con panoramas poco alentadores, y con constantes cambios inesperados en cada uno de los procesos de atención. La forma del abordaje de los pacientes es muy restringida, el mecanismo de canales de información se ve modificada, la vulnerabilidad de la relación médico - paciente se torna riesgosa, y los conflictos entre paciente, familiares y personal de salud se hacen presentes. Con un claro desconocimiento de las consecuencias de las estrategias implementadas por el gobierno y las instituciones de salud.

Dentro de las instituciones médicas, el personal de salud ha mostrado una adaptabilidad, hasta el momento, con el COVID-19. Ante la falta de insumos, el personal médico ha optado por invertir en su protección personal dentro de la institución. Sin embargo, ha sido frustrante, en momentos álgidos de la pandemia, no poder dar resolución óptima a los que han padecido la enfermedad. Ante todo, el personal médico ha desarrollado nuevas habilidades en cada proceso de atención dentro de los covitarios. No basta con entender el continuo dinámico de la historia de la enfermedad, sino que hemos comprendido que se requiere del trabajo multidisciplinario continuo para el abordaje de esta enfermedad.

La esperanza vuelve a estar presente ante la llegada de la vacunación para COVID-19, frente a una respuesta tórpida de las medidas establecidas de prevención y farmacológica en las instituciones de salud, y ante la presencia de

vacíos en el abordaje en alguna población en específico. A 6 meses de haber iniciado la estrategia de la vacunación por grupo de edad, aunado a las medidas de contención, el descenso en el número de contagios solo fue temporal.

Las medidas de prevención, gubernamental y socialmente, se vieron relajadas al haber una continua movilidad de la población. Por tercera ocasión, se observa un incremento en el número de contagios, el ascenso en el número de hospitalizaciones de casos graves con requerimiento de apoyo ventilatorio, la presencia del aumento de casos por reinfección de COVID- 19 en población ya vacunada, no solo de la población, sino del personal sanitario; así como el incremento en la incidencia de la afectación en población joven e infantil, mostrando nuevamente un incremento de las defunciones por esta causa.

Hasta el momento, queda claro, que el COVID-19 es una enfermedad de etiología viral, multiorgánica, dinámica, variable, que visibiliza las carencias de los sistemas de salud. El panorama es incierto. Día a día, el profesional de la salud se enfrenta a nuevos escenarios en la atención. Nuevos síntomas que tratar, nueva población que atender, nuevos procedimientos que aprender.

Ser médica de primera línea y enfrentar el Covid ha significado muchas cosas. Desde el nivel subjetivo ha requerido dejar de ver a tu familia por largos lapsos de tiempo, pues aislarte es salvar vidas. Ha sido aguantar largas jornadas de trabajo sin descanso. Ha significado afectaciones de salud mental derivadas del estrés. Ha significado sentir impotencia al saber que, diariamente, en el hospital llegarán pacientes que no tendremos donde ubicar. El número de ingresos en medicina interna era masivo, aumentaba exponencialmente lo que solíamos tener en las peores épocas de la gripe en inviernos pasados.

La impotencia se profundiza al no poder asegurar a tu paciente una atención adecuada, ni tener garantía de que, al remitirlo, será tratado, pues el hospital cercano tiene más del 90% de ocupación en cuidados intensivos. Se escucha eco por todos lados: *hacer rendir lo que tenemos* ¿Cómo hacer rendir algo que de por sí está escaso? Insumos que de por sí no han llegado.

Al final algo es cierto, nadie te prepara para enfrentar una pandemia, pero sabes que el trabajo colectivo se vuelve prioritario. Todos los compañeros hemos dejado de realizar nuestro trabajo habitual para hacer cosas inauditas, hasta normalizarlo, como si fuéramos expertos, como si ya lo hubiéramos hecho toda la vida. Ante la emergencia, se olvidan las reticencias para hacer un turno

más. Todo eso, mientras sientes la sensación de vacío cuando sabes que tus compañeros se dan de baja porque se contagian. Sin duda, “aún sin contagio”, el virus nos ha afectado de muchas maneras.



## UN MUNDO CAMBIANTE

Rodolfo Castro Licona

En un mundo cambiante, las situaciones te llevan a estar inmiscuido en conflictos, altercados, y posiciones inesperadas. Realizando tan solo una acción, el rumbo puede llevarnos a un lugar o situación distinta.

En este momento me encuentro esperando. Espero poder saludar y abrazar a mis amigos y familiares. Espero conocer y estrechar la mano de algunos de mis profesores. Sobre todo, espero volver a la “normalidad” o, más bien, a los tiempos que estábamos acostumbrados a vivir: sin cubrebocas, sin lugares cerrados, sin cuarentenas, sin miedo al contagio. Sin embargo, ahora tengo miedo, las cosas cotidianas, cada día, se vuelven complejas ¿Quién pensaría que en un abrir y cerrar de ojos mi mundo cambiaría por completo?

Recuerdo con añoranza los meses anteriores a marzo del año 2020, cuando había clases presenciales, salidas inesperadas con mi familia, convivencias sociales con mis amigos, pero sobre todo una libertad que ahora anhelo demasiado. Desde el comienzo de 2020, todo pintaba bastante bien para mí, justamente, a principios de año puede conseguir mi primer empleo que se adaptaba completamente a mis necesidades, desde mis horarios, hasta un sueldo que era lo suficiente para solventar mis gastos, con tan solo 19 años, puedo decir que resultó un gran logro aspiracional.

Sin duda, conseguir este empleo marcó el año 2020. Comencé a adaptarme a estudiar y trabajar, aunque fue un trabajo arduo. A veces me ponía a reflexionar si lo que estaba haciendo era lo correcto, ya que descuidaba el ámbito escolar y le daba más prioridad al empleo. Era difícil para mí balancear ambas cosas.

El 17 de marzo de 2020, para mí un día normal, sucede algo inesperado. Me llega un comunicado para permanecer en confinamiento a causa de covid-19, pues este se esparce con rapidez por el mundo. Ahora ya no tendremos clases presenciales, sino que estas serán en línea “temporalmente”. Con sinceridad,

pensé que sería algo sencillo, pero fue un gran error catalogarlo de esa manera. Al inicio del confinamiento no podía renunciar a mi cotidianidad anterior tan fácil.

Todo se volvió complejo, trabajar por las mañanas y tomar clases cuando regresaba a casa. El trayecto del trabajo a mi hogar fue lo que más me causó problemas. Recorrer alrededor de 45 minutos en transporte público, llegar a tiempo, pero siempre a las carreras, era frustrante, ya que a veces no podía comprender los temas. Algunos de mis profesores fueron muy accesibles conmigo al comprender mi situación, pero otros docentes no, entonces el primer reto fue adaptarme a ello.

La pandemia trajo, no solo un cambio drástico a nuestras vidas, sino a nuestros bolsillos y a nuestras nuevas necesidades. Los gastos que antes creía imprevistos ahora resultaron de primera necesidad, recargar una cantidad considerable a mi teléfono móvil, ya no solo para redes sociales, sino para ingresar a clases. Estos gastos a veces me desanimaban, pues cada día se generaban más gastos. Ahora no sólo tendría que ahorrar para el uso del transporte, sino también para estar recargando constantemente. Lo tomé como un reto personal, tenía que lograrlo, no estaba dispuesto a que algunos centavos cambiaran mis planes por completo. Así que decidí buscar alternativas para solucionar mi situación y mejorar mis ánimos.

El primer impacto del confinamiento, con sinceridad, no me afectó de golpe. Trabajando y estudiando tenía todo mi día ocupado, aunque se suponía ahora pasaría más tiempo en casa, tenía poca convivencia con mi familia. Lo consideraba como un arma de doble filo, si bien, no había choques, ni conflictos con mi familia, al mismo tiempo, me entristecía no poder convivir demasiado con ellos.

Después de algunos meses, cuando el covid -19 empezó hacer presencia en mi comunidad, mis padres hablaron conmigo, ya no querían que fuera a trabajar. La justificación fue que era un riesgo para la salud, tanto mía como para la de ellos. Obviamente, yo me opuse. En ese momento, yo no podía digerir dejar mi mundo. No quería renunciar por segunda vez a algo que me estaba acostumbrando, por un lado, ya no había clases presenciales, ya no socializaba con mis amigos, por otro lado, no quería renunciar a mi empleo, y alejarme de las nuevas amistades que hice dentro de mi nuevo trabajo, para mi resultó una locura.

Después de muchas discusiones, accedí a dejar mi trabajo a favor de la salud pública. El 29 de abril del mismo año, lo considere lleno de decepción. Ese día tramité mi renuncia. Aún recuerdo aquel momento que llegue a la empresa y me hicieron un sondeo. Me cuestionaron sobre las causas de por qué quería dejar mi empleo. Yo, tristemente, respondí por conflictos familiares. La persona que me escuchó me dijo algo que resultó alentador: *“comprendo, actualmente muchos jóvenes como tú toman decisiones bastante fuertes y a pesar de que tal vez ustedes no lo deciden es lo mejor para protegerse tanto a ustedes como su familia”*. Eso me tranquilizo, en ese momento, esas palabras fueron las correctas y las que necesitaba escuchar.

Poco después, comencé a reflexionar, yo no era el único que estaba dejando mi empleo. En realidad, la situación por la pandemia estaba comenzando a afectar la vida de todos. A partir de ahí, me encontré con mi egoísmo, estaba pensando solo en mí. No consideré que algunas personas estaban pasando por cosas peores. En realidad, la pandemia aún no había golpeado a mi familia económicamente, pero seguramente había personas que este contexto laceró más su situación. Hasta este momento comprendí que son tiempos para cambiar, ser mejor persona.

Estar más tiempo en casa implicó varios desafíos, sin duda tuvimos que buscar la manera para hacer funcionar esto. Lo que se creía iba a ser una cuarentena, ahora se convirtió en fechas indefinidas, la universidad no tenía fecha para el regreso a clases. Los niveles de contagio en mi entidad iban al alza. Pasó tres meses, a pesar de que tenía convivencia con mi familia, llegué un punto en que yo ya no me soportaba, o más bien, no soportaba mi sedentarismo. Ahora resultaba difícil estar en paz y tranquilidad conmigo mismo. Empecé a experimentar mucho estrés por estudiar en línea. Mi lugar de descanso se convirtió en un lugar de clases. Claramente quería mi vida de vuelta, ya no sabía qué hacer. No sabía si estar recostado o simplemente ver televisión. En este punto perdí todo el interés y motivación, ya no quería más clases en línea. Llegué a ese punto donde sentía que ya nada valía la pena, quería estar solo.

Yo ya no era el mismo, no solo yo lo notaba, sino también mi familia. Me afectaba estar encerrado, mi cotidianidad cambió y eso me afectó. En este momento tenía de dos, irme al desbarrancadero o crear y crearme desde el hastío. Decidí volver a realizar actividades que me gustaban mucho antes de estar en cuarentena, comencé a tocar guitarra nuevamente, realizar ejercicio, hacer repostería, realizar lecturas de novelas, pero esto solo sirvió por algunas semanas,

después volvía a recaer. Ahora comencé a buscar detalles que le hicieran falta a mi hogar, tenía que aprender algo nuevo, esto me llevó a convivir más con mi padre, aprender de sus hazañas.

Hacía falta una banqueta así que comencé a hacerla, aunque realizarlo era algo nuevo para mí, disfrutaba hacer cosas nuevas. Construir el asfalto ahora me llevó a estar fuera de casa, saludar, a distancia, a algunos vecinos, me hizo sentir mejor. Mi rendimiento escolar mejoró, sentía que ya tenía tiempo de hacer todo lo que yo quisiera. Cuando ya había terminado de realizar la banqueta, que claramente no fue la mejor, pero la realicé con mucho esfuerzo, mi relación familiar mejoró. Indudablemente había cambiado de actitud.

Yo me sentía contento, así que día tras día buscaba algo nuevo que hacer. Aprovechando mi amor y respeto por la naturaleza decidí realizar un patio trasero. Mis padres me apoyaron, necesitaba material para realizar este proyecto. Después de un mes, terminé, estaba complacido conmigo mismo, en el transcurso del proceso me di cuenta que salir del hastío es la respuesta.

Ahora puedo decir que, tanto mis actitudes y mi concepción por la vida fueron cambiando, me sentía como autorrealizado. El tiempo, si bien no pasaba rápido, lo viví más liviano. Ya llegaba el final del año 2020.

El 12 de enero del año 2021 cumplí 20 años. Ese día lo acompañó una triste noticia. Unos familiares muy cercanos se habían contagiado de covid-19 y, mi familia con la que vivo había tenido contacto directo con uno de ellos días atrás, con el festejo del día de reyes. Mi familia y yo entramos en desesperación, pues sufrimos de alergias, y mi padre hace algunos años tuvo problemas de pulmonía, así que, en caso de contagio, pensábamos en los peores escenarios. Después de calmarnos un poco, decidimos permanecer en cuarentena total, nadie salía y nadie entraba.

El covid fue avasallador, en la familia tuvimos un total de cuatro enfermos. El 14 de enero de 2021 llegó el deceso de uno de ellos. Un familiar muy querido y cercano para nosotros. Esta pérdida trajo tristeza y miedo. Fue un momento complicado, pero también hizo visible la fuerza de la familia, el dicho de que la familia es primero, resultó verdadero. Cuidarnos y cuidar de los demás resultó primordial pues no sabemos por cuánto tiempo podemos estar juntos. Nos unimos más como familia y nos apoyamos, en cualquier aspecto, sobre todo en mejorar nuestro contexto para vivir en armonía.

El miedo sigue aquí, pero lo único que hacemos es seguir adelante. Hoy agradezco todo lo vivido en este lapso. Me ha ayudado a demostrarme a mí mismo que se puede salir adelante cuando uno quiere. Ahora me preparo para enfrentar nuevos retos en el futuro. Suscribo con Teresa de Calcuta “La vida es una oportunidad, benefíciate de ella. La vida es belleza, admírala. La vida es un sueño, alcánzalo. La vida es un desafío, enfréntalo, La vida es un juego, júégalo”. La motivación es mi motor, la que me impulsa a perseguir mis sueños. Por supuesto, la motivación no es mágica, pero suele ser lo suficiente para conseguir mis objetivos, a veces, un pequeño cambio de actitud lo cambia todo. Debemos asegurarnos de no convertir lo improbable en imposible, de no fijarnos demasiado en el lado oscuro de la luna.



## LA PANDEMIA NO SÓLO NOS SORPRENDIÓ, TAMBIÉN NOS REBASÓ

Guadalupe Jerusalem Angulo Caselin

Ha pasado un año desde que se declaró oficialmente la pandemia de SARS COVID-19. Un año en confinamiento. Un año en que la educación se ha visto afectada por el modo de enseñanza virtual que hemos llevado hasta el momento.

Si bien, la cuarentena es un evento inédito para el cual no estábamos preparados, no podemos obviar errores, omisiones y medidas arbitrarias en el sector educativo, ya que su impacto es negativo a corto, mediano y largo plazo. Se están formando niños, jóvenes, profesionistas que representan el futuro del país, y en ellos recaen las consecuencias de muchas improvisaciones.

Hablaré desde mi lugar de enunciación. Soy estudiante de Noveno Semestre de La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, recuerdo que, cuando comenzó la pandemia, estaba cursando el séptimo semestre. Al tiempo, realizaba mi Servicio Social en la Coordinación de la Licenciatura, era demasiado agotador estar de lunes a viernes en un horario de 8:00 am a 8:00 pm. Por la mañana realizaba mi servicio, y por la tarde, a partir de las 2:00 pm, iniciaban mis clases normales. Vivía un estrés y un desgaste físico- emocional considerable.

De la noche a la mañana la realidad cambió. Mi jefe de Servicio Social requería de mi apoyo para subir las calificaciones de su alumnado, por lo que acudí a su llamado en las instalaciones de la Licenciatura. Al momento en que ingresé a las instalaciones de la facultad me pude percatar del ambiente tenso y preocupado de los trabajadores institucionales. Poco a poco el pánico invadió nuestras vidas. Cuando vi las noticias por la televisión, sobre la declaración oficial de la pandemia, me detuve a pensar con mi familia. De pronto, la “normalidad” ya no iba a ser la misma. Lo presencial se priorizó virtual, en el sector educativo no fue la excepción. Las clases con pizarra cambiaron a clases tras las pantallas.

Conforme pasaban los días, los maestros y maestras comenzaron a ponerse en contacto con nosotros, los estudiantes. Yo me sentía desorganizada y temerosa porque no sabía cómo nos evaluarían, cómo nos explicarían las unidades de aprendizaje y la forma de enseñanza del docente ante esta situación de pandemia. Invadía la incertidumbre en todos los procesos.

Como en todo, hubo casos donde los profesores (as) son conscientes de la situación económica y personal de los alumnos, pero también hubo casos donde cuesta más la comunicación, la comprensión y la empatía. Sin duda alguna, la pandemia rebasó todos los sectores. Al menos en el nivel educativo, hubo profesores (as) que los bloqueó la situación, al hacernos trabajar sobre tiempo para la entrega de trabajos finales. El ambiente, además de complejo, se tornó injusto. Muchos estuvimos inconformes con nuestra calificación.

En mi experiencia tuve al inicio de la pandemia algunos inconvenientes de salud, mi migraña se hizo presente, tuve estrés por la carga excesiva de actividades. Sentía que la pandemia había pausado mi vida. Conforme pasaba el tiempo, el virus invadió mi hogar. Mi familia materna se vio afectada por el COVID-19 y, por lo mismo, mi desempeño académico se vio afectado considerablemente. Una parte por que estuvo ausente una buena estrategia de enseñanza, pero también estuvo presente la incertidumbre y el miedo cotidiano de vivir con un virus que puede matar, al mínimo descuido, a nuestros seres queridos.

Actualmente estoy por culminar mi Licenciatura, en poco menos de tres meses estaré acabando el noveno semestre y puedo afirmar que me ido adaptando al modo de enseñanza virtual. Los maestros (as) también se adaptaron, hemos logrado trabajar en conjunto. Aunque también es lamentable que muchos compañeros (as) se aprovechen de la situación, y mientan para justificar su bajo rendimiento escolar.

He ido asimilando que mi graduación será virtualmente, aunque no es lo que esperaba, no es lo mismo las clases presenciales a las clases virtuales. No se aprende igual, no disfrutas los momentos de socialización con tus amigos, y los maestros. Indudablemente, la pandemia ha sido un mal que ha dejado devastación, aunque también un halo de esperanza con la aparición de la vacuna. También nos ha enseñado a valorar el pasado, las pequeñas cosas, la cotidianidad, la familia, y, por demás, la vida.

## **PENSÉ QUE LA PANDEMIA DURARÍA UNOS CUANTOS DÍAS, NO MÁS DE 40**

Rafael Mariano Serrano Ventura

El 2020 empezaba y todo parecía “normal”. Si bien, los medios de información nos llenaban de noticias que en la lejana China existía un virus nuevo, no imaginábamos con que fuerza y rapidez llegaría a México ¿Cómo cambiar de la noche a la mañana nuestra forma de vivir? Cundo en nuestra idiosincrasia, el mexicano está acostumbrado a estar rodeado de gente, a parlotear, a socializar.

Sin duda, nuestra cotidianidad no se caracterizaba por andar con cubrebocas. La cercanía, el tacto, la socialización era usual antes del mes de marzo del 2020. El 18 de marzo era un fin de semana festivo para los mexicanos, disfrutábamos un viernes con amigos, conviviendo, disfrutando, bebíamos, bailábamos. Tlaxcala resultaba un rincón de olvido para el nuevo virus. Aquí no existían casos. Así que las medidas gubernamentales fueron tardías. Con el paso del tiempo, comenzaron los primeros casos.

El covid-19 estaba aquí. De pronto, recibí una notificación del grupo de la universidad, las clases se suspendieron y las clases serian en línea. Lo primero que pensé es que sería complicado, pero supuse que era por unos cuantos días, no más de cuarenta, había algo de esperanza en mi por volver a clases presenciales.

Los primeros días fueron complicados, el primer obstáculo fueron los recursos. Yo no tenía una laptop propia, habría que compartir el equipo con mi hermano, también universitario, o bien, turnar el equipo de mi madre que también lo ocupaba para su trabajo. La situación económica familiar se tornó complicada. Mi padre, que es comerciante, no tenía buenas ventas. Con un poco de ánimo, afirmábamos que era una mala racha que duraría poco tiempo.

La pandemia, si bien significó devastación, también, en mi caso, trajo cercanía. Mi hermano estudiaba en la Ciudad de México, vivía con mi abuela materna. Con la pandemia pudo regresar a Tlaxcala, pues tomaría clases en línea, eso resultó alentador, él y mi abuela no estarían lejos de nosotros. Estar en familia resultó bueno, aunque aprendimos a lidiar con distintos temperamentos.

Los cuidados y la prevención se hicieron prioritarias, aunque mis padres se exponían. Mi padre, al ser comerciante, convivía con cualquier tipo de gente, lo mismo mi madre. Socialmente pude observar que, pese a los efectos de la pandemia, había puntos de vista diferentes. Por un lado, había personas que defendían la inexistencia del virus, argumentaban que era un invento del gobierno para controlar a las personas, por otro lado, había personas que las paralizaba el miedo al contagio, normalizaban medidas extremas: desinfectaban todo lo que pasaba por sus manos.

Lo que creí iba durar poco, se alargó un semestre más. Comencé un nuevo semestre, comencé a adaptarme a una plataforma escolar, profesores nuevos, aprendizaje online, y poca interacción social, por lógica mi nueva cotidianidad era desmotivante. Hasta que un nuevo proyecto me tomó por sorpresa: un medio deportivo digital con algunos amigos de la universidad, si bien no era igual, al menos, temporalmente, apaciguo mi hastío.

El deporte siempre ha sido parte de mi vida, una pieza fundamental. Abandonar temporalmente mi rutina deportiva fue lo que más me costó asimilar. Ahora tengo la esperanza de que algún día volveremos a la calle, al trabajo, a la escuela, a la socialización, a tomar el aire libre, respirando sin miedo. No hay humano que aguante tanto en el aislamiento, el encierro, y la depresión.

Describir mi vivencia es complicada, pero quisiera darle un sentido esperanzador. Tomando una breve pausa de la catástrofe ¡Que tiempo para estar vivo!

## SÍNTESIS CURRICULAR DE LOS COLABORADORES

### **María José Morales Vargas**

Candidata a Doctora en Sociología por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Ha cursado dos estancias de investigación, la primera, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; la segunda en el Posgrado en Ciencias Antropológicas de la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Además, ha cursado múltiples seminarios de investigación en el *Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG-UNAM)*, en el Centro de *Estudios Políticos* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Profesora de Tiempo Completo del Programa Académico en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Es miembro del Núcleo Académico Básico del Posgrado Interinstitucional de Derechos Humanos y Profesora invitada en la Maestría en Ciencias Sociales en la Facultad de Trabajo Social, Sociología, Psicología y Psicoterapia por la misma universidad. Las Unidades de Aprendizaje que ha impartido son: Teoría Social, Teoría Política, Metodología y Técnicas de Investigación. Correos electrónicos: moravarmarijo24@gmail.com ; mariajose.morales@uatx.mx. ORCID ID <https://orcid.org/0000-0001-5985-4279>

### **Fabián Campos Hernández**

Candidato a Doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en historia política y relaciones internacionales de América Latina y el Caribe durante la segunda mitad del siglo XX. Ha sido profesor de historia y relaciones internacionales en el Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la UNAM, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México y la Universidad Iberoamericana, Campus Santa Fe. Columnista de opinión sobre la coyuntura latinoamericana

en periódicos de México y Guatemala. Ha coordinado cuatro libros especializados y publicado 11 artículos en libros y revistas académicas de México, Nicaragua, Inglaterra e Israel.

### **Víctor Hugo Lozada Illescas**

Candidato a Doctor en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la misma UNAM. Es profesor de asignatura en la Facultad de Filosofía Y Letras. Entre sus publicaciones se encuentra el libro *Nacionalismo viejo y nuevo*, publicado por la Secretaría de la Cultura y las Artes y la UNAM. Ha colaborado en distintas publicaciones como *Cuadernos Americanos* y *Latinoamérica*, revista de estudios latinoamericanos. Actualmente escribe la columna *Tiempos de rupturas*, en el portal *Tribuna Digital*: <http://www.tribunadigital.online/author/victorlozada/>

### **Henio Millán Valenzuela**

Profesor investigador del Colegio Mexiquense A.C. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Está adscrito al Seminario Académico: Población, cultura y sociedad. Sus líneas de investigación son: a) Instituciones y Democracia; b) Pobreza y política social. En 2014, obtuvo el Premio de Ciencia y Tecnología, otorgado por el Gobierno del Estado de México. Ha publicado ocho libros y coordinado otros dos; y es autor de más de 45 artículos científicos y capítulos de libro. Sus últimas publicaciones son: 1. En coautoría con Eduardo Pérez-Archundia, "Educación, pobreza y delincuencia: ¿nexos de la violencia en México? Convergencia. Revista de Ciencias Sociales (2019); 2. "Empobrecimiento de las clases medias y la persistencia de la pobreza en México". Cuadernos de Ideas (2018); y 3. Democracia y redistribución: Adam Przeworski y la desigualdad política". Revista del Colegio de San Luis (2018). Es miembro de los comités editoriales de varias revistas científicas.

### **Porfirio Mauricio Gutiérrez Cortés**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Director de Desarrollo e Investigación Cultural de la UAEM de 2013-2016. Miembro Vocal de la Comisión de Mejora Regulatoria

del municipio de Toluca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, así como del Seminario de Procesos Políticos y Electorales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus publicaciones se encuentra el libro *Administración Pública. Una aproximación a las formas de conocimiento en su estudio*, publicado por la UAEMex y M.A. Porrúa en 2013; el capítulo “La política de protección de datos personales en México. Análisis de políticas y retos administrativos” en *Vigilancia e instituciones en México. La agenda pendiente de la privacidad y la protección de datos personales* publicado por la UAEM en 2020. Líneas de investigación: Teoría de la Administración Pública, Evaluación de Políticas Públicas, Ciudadanía y Democracia.

### **Salvador Mora Velázquez**

Profesor Investigador Asociado “C” de tiempo completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Tiene estudios de Doctorado en Estudios Latinoamericanos y es Maestro en Estudios Políticos y Sociales. Entre sus últimas publicaciones destacan *Léxico de los grupos de poder 1* y *Léxico de los grupos de poder 2*, ambos editados por la UNAM. Sus líneas de investigación son administración electoral, desarrollo de instituciones democráticas, transparencia y rendición de cuentas. Es Miembro del Southwest Council of Latin American Studies, así como del Seminario de Procesos Políticos y Electorales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

### **Rodolfo Ortiz Ortiz**

Licenciado en Administración por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Derecho Fiscal por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (INAP), y posdoctorado en Educación Superior y Políticas Públicas Comparadas por la Universidad de Alcalá de Henares en Madrid, España, en colaboración con IAPAS, y posdoctorado en Regímenes Políticos Comparados por la Universidad de Colorado en Colorado Springs, E.U., en colaboración con IAPAS. Ex director de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UAT. Académico de tiempo completo de la UAT y docente de la UNAM en la Facultad de Estudios Superiores Aragón desde junio de 2014 a la fecha.

### **Omar Leal García**

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Maestro en Derechos Humanos por la misma institución. Actualmente es docente de la Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, y en Criminología en el Instituto Mexicano de Valores. Asistente operativo del programa de comparabilidad del Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX) de diciembre 2015- 2018. Miembro de la Red de Seguridad Institucional de la ANUIES desde 2018. Miembro de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo (AMDA) desde septiembre de 2020.

### **José Javier Niño Martínez**

Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México. Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora. Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Profesor de Tiempo Completo adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Sus líneas de investigación son: procesos políticos, violencia y desigualdad social. Entre sus publicaciones más recientes: Prevención del delito en adolescentes en el Estado de México. La idea de riesgo y el sistema de preceptorías. Intersticios Sociales (2018). Alternancia electoral y estructura del bienestar en los municipios de México, Universidad Autónoma del Estado de México: Toluca, México (2016).

### **Laura Haydee Valeria Romo**

Licenciada en Psicología por el Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Estudios Superiores Iztacala de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con formación en estudios de género por parte de la UNAM, de igual forma cuenta con entrenamiento en psicoterapia cognitivo conductual por la UNAM FES Iztacala. Es integrante externa al Colectivo de Estudios de Género del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la UNAM FES Iztacala.

### **Mario Fausto Gómez Lamont**

Licenciado en Psicología por la Facultad de Estudios Superiores Iztacala de la UNAM, Especialista y Maestro en Medicina Social por la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco. Tiene la Maestría en Psicoterapia Familiar Sistémica por la Universidad Del Valle de México. Actualmente es estudiante del Doctorado en Investigación Psicológica en la Universidad Iberoamericana. Hizo estancias de investigación en el Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”, con los temas de Trastornos de Ansiedad y Trastornos de la Conducta Alimentaria asociados a la violencia de género. En el Centro de Investigaciones y Estudios de Género de la UNAM su investigación giró entorno a la Bioética y el Suicidio en jóvenes LGBT. Ha sido consultor para la Organización de las Naciones Unidas (ONU-Mujeres) y para el Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) formando parte del grupo de trabajo para la activación de la alerta de género en el estado de Puebla. Tuvo intervenciones en el Senado de la República acompañando la iniciativa de Ley contra las Terapias de Conversión. Actualmente es profesor definitivo en la carrera de Psicología del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la FES Iztacala de la UNAM, pertenece a la red de especialistas en estudios de género y feminismos del Centro de Investigaciones y Estudios de Género de la UNAM, así como profesor invitado en el posgrado de medicina familiar de la Facultad de Medicina de la UNAM.

### **Claudia Ivette Navarro Corona**

Doctora en Psicología por la UNAM titulada en el 2016 con mención honorífica otorgada por la Sociedad Interamericana de Psicología en el 2017. Actualmente es profesora de Asignatura y colaboradora en la Unidad de Estudios de Género y Sexualidad en la Facultad de Psicología y en la Universidad Iberoamericana. Recibió la Medalla Omecihuatl en el 2015 otorgada por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal “por su destacada participación en la educación, las artes, la cultura y el deporte que inspire e impacte en el desarrollo y empoderamiento de las mujeres” y el Premio a la Juventud de la CDMX en promoción y defensa de derechos humanos 2016. Ha colaborado con distintas organizaciones de la sociedad civil entre ellas el Instituto Mexicano de Investigación en Familia

y Población, A.C., Ampara A.C., Musas de metal, grupo de mujeres gay A.C. y Fundación Arcoíris. Además, cuenta con diversas publicaciones en revistas científicas. Es académica externa perteneciente al Colectivo de Estudios de Género, donde ha contribuido a la titulación de diversas alumnas y además ha sido revisora del libro “La Terapia Familiar Sistémica y la Comunidad LGBTQ+” publicada y editada por la UNAM.

### **Karina Roxana Gremes**

Es licenciada en psicología por la Universidad del Salvador en Argentina, tiene formación en Terapia Familiar Sistémica y Narrativa, en estudios de género y es académica externa perteneciente a la red de docentes del Colectivo de Estudios de Género de la UNAM, donde ha fungido como revisora y sinodal en exámenes profesionales de diversas estudiantes.

### **Concepción Delgado Parra**

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y posdoctorada por la Universidad de Yale. Profesora-investigadora del Posgrado en Humanidades y Ciencias Sociales de la UACM. Integrante del Grupo de Investigación Teoría y Filosofía Política en la UACM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Su último libro: *Los dilemas de la ciudadanía moderna y la dignidad de los derechos humanos. De Arendt a Benhabib* (Gedisa-UACM). Sus líneas de investigación: modelos de ciudadanía, derechos humanos, democracias contemporáneas y populismo.

### **Donovan Hernández Castellanos**

Doctor en Filosofía por la UNAM. En el ámbito académico se ha desempeñado como docente en el Departamento de Ciencias Sociales de la UVM-Tlalpan, en el Instituto Mexicano del Psicoanálisis (IMPAC), el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir y la división de educación continua de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Actualmente imparte la asignatura de “Teoría Política Contemporánea” para la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Iberoamericana. Realizó una estancia de investigación posdoctoral en la UAM-Xochimilco. Es miembro del consejo académico de CULTURA DH y tutor en el Diplomado Imprescindibles de la filosofía en 17, Instituto de Estudios Críticos,

donde ha impartido diversos seminarios sobre Judith Butler y teoría de la imagen contemporánea. Es autor de dos libros sobre el pensamiento de Michel Foucault y una treintena de artículos publicados en revistas indexadas. En política pública ha colaborado en el desarrollo del marco teórico del Modelo de Atención para Centros de Asistencia Social con la consultora ITA, elaboró el cuaderno de trabajo sobre “Teoría Crítica y Derechos Humanos” para CULTURA DH e imparte cursos sobre feminismos contemporáneos para lideresas territoriales. En su actividad pública, ha escrito diversos artículos de opinión y crónicas para Revista Hashtag y Desinformémonos. También ha sido panelista para programas de debate en Rompeviento TV, la Radio Ciudadana del IMER y Tercera Vía; recientemente participó en el Foro Internacional Comunidad, Cultura y Paz y fue invitado como ponente en el Seminario “El pensamiento crítico frente a la hidra capitalista” convocado por el EZLN (CIDECI, Chiapas).

### **Addy Marcela Morales Vargas**

Médica certificada en Medicina General. Licenciada en Médico Cirujano por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Maestra en Administración de Hospitales y Salud Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública. Ha cursado diversos diplomados en vigilancia epidemiológica hospitalaria en prevención y control de las infecciones Asociadas a la Atención de las Infecciones de la Salud con enfoque sistémico y social por la AMEIN, en “Conducción de la práctica docente del profesional en medicina hacia la perspectiva del Modelo Humanista Integrador basado en Competencias” (MHIC) por la Universidad Autónoma de Tlaxcala y en Urgencias en Adultos por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Desde el 2008 es médica adscrita en el Hospital General de Calpulalpan, desarrollándose en el área de Urgencias y en el área Epidemiológica.

### **Rodolfo Castro Licona**

Estudiante de quinto semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Realizó algunos cursos en la Escuela Judicial Electoral, por mencionar algunos, el primero, en Prevención en materia de delitos electorales y equidad en la contienda, el segundo, en Medios de impugnación en materia electoral. Actualmente funge

como Secretario General de Santa Ana Nopalucan por Juventudes en Movimiento.

**Guadalupe Jerusalem Angulo Caselin**

Estudiante del noveno semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Realizó su Servicio Social en el Área de Coordinación de la misma Licenciatura. Colaboró como asistente de investigador SNI en el proyecto: “Una revisión Crítica del Paradigma de los Derechos Humanos en la Modernidad Tardía.

**Rafael Mariano Serrano Ventura**

Estudiante del noveno semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.