COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia

Volumen IV. Política, derecho y economía

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

Editora

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro

COVID-19 Y SU CIRCUNSTANCIA
UNA VISIÓN JURÍDICA PLURAL DE LA PANDEMIA

Volumen IV

Política, derecho y economía

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 935

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Edna María López García
Carolina Hernández Parra
María Alejandra de la Isla Portilla
Fernanda Sugey Pacheco Díaz
María Andrea Ñino Rivera
Margarita García Alvarez
Tania Mariel Farfán García
Apoyo editorial

Felipe Luna
Formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

COVID-19 Y SU CIRCUNSTANCIA. UNA VISIÓN JURÍDICA PLURAL DE LA PANDEMIA

Volumen IV

Política, derecho y economía

Nuria González Martín
Editora

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
México, 2021

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

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

Primera edición: 28 de octubre de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

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

www.juridicas.unam.mx

DR © 2021. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro

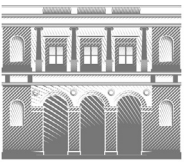
Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro
Av. 5 de Mayo, esquina Pasteur
Col. Centro, 76000, Querétaro, México

Impreso y hecho en México

ISBN Obra completa: 978-607-30-4959-7
ISBN Volumen IV: 978-607-30-4963-4



PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
QUERÉTARO



INSTITUTO DE ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Francisco Domínguez Servién
Gobernador Constitucional

Juan Martín Granados Torres
Secretario de Gobierno

Martha Lorena Leal Ruiz
Secretaria de Planeación y Finanzas

José de la Garza Pedraza
Oficial Mayor

Rogelio Flores Pantoja
Director del Instituto de Estudios Constitucionales



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Director
Pedro Salazar Ugarte

Secretaria académica
María Marván Laborde

Secretario técnico
Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones
Wendy Vanesa Rocha Cacho

CONTENIDO

Siglas XI

Prefacio. La Constitución del Estado y el estado de la Constitución. Una reflexión preliminar XVII
Diego VALADÉS

Introducción XXIX
Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

La crisis del neoliberalismo y el retorno del Estado del bienestar . . 1
Jaime CÁRDENAS GRACIA

La democracia en riesgo. Un estudio de las tensiones que enfrenta el sistema político en tiempos de COVID 29
Flavia FREIDENBERG
Camilo SAAVEDRA HERRERA

Retos para el sector privado: retorno a centros de trabajo 55
María de los Ángeles FROMOW RANGEL

COVID-19. Una aproximación geopolítica. 89
Arturo OROPEZA GARCÍA

Pandemia 2020 & teoría de juegos en Baja California 113
Zulia OROZCO REYNOSO

Fuera máscaras. El neoindigenismo de la 4T en tiempos de pandemia 131
Saúl Ramírez Sánchez
José Enrique Victoria Saavedra

COVID-19: gobernanza, sostenibilidad en los sistemas de salud y laboral en la frontera norte y buenas prácticas. 153
José María Ramos García

La fuerza normativa de las crisis 173
Diego Valadés

Un análisis jurídico de los primeros días de acuerdos y decretos . . . 187
Laura Velázquez Arroyo

Breve síntesis curricular de la editora y autores/as 213

SIGLAS

4T	Cuarta Transformación
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AFORE	Administradoras de Fondo para el Retiro
AISS	Asociación Internacional de Seguridad Social
AMLO	Andrés Manuel López Obrador
APS-I	Modelo de Atención Primaria de Salud Integral
BC	Baja California
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BM	Banco Mundial
BPI	Bribe Payers Index
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969
CAMI's	Casas de la Mujer Indígena
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CCF	Código Civil Federal
CDC	Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos
CDH-DF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDMX	Ciudad de México
CDPD	Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFF	Código Fiscal de la Federación
Cfr.	confróntese

CGRT	Proyecto de Rastreo de Respuestas Gubernamentales al Coronavirus de la Universidad de Oxford (Oxford Coronavirus Government Response Tracker)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNI	Congreso Nacional Indígena
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COFEPRIS	Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
comp., comps.	compilador, compiladores
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación
conc., concs.	concordante, concordantes
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
coord., coords.	coordinador, coordinadores
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
COPRED	Comisión para Prevenir la Discriminación
COVID-19	Enfermedad viral infecciosa, causada por el virus SARS-CoV-2
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPF	Código Penal Federal
CROU	Constitución de la República Oriental del Uruguay
CSFMEU	Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos
CSG	Consejo de Salubridad General
CTEEEST	Comité Técnico Especializado de Estadísticas Económicas del Sector Turismo

D	Decreto del Poder Ejecutivo
DDHH	Derechos Humanos
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DFV	Decisiones al final de la vida
DLOMSP	Decreto Ley Orgánico del Ministerio de Salud Pública
ed.	edición
Ed.	editorial
EE.UU.	Estados Unidos de América
ENAPROCE	Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
EUA	Estados Unidos de América
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FDA	Agencia de Administración de alimentos y medicamentos en los EUA
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FONACOT	Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
G20	Grupo de los 20
GACH	Grupo Asesor Científico Honorario
GODF	Gaceta Oficial del Distrito Federal
GpR	Gobernanza para resultados
H1N1	Virus A, hemaglutinina y neuramidasa
HRW	*Human Rights Watch*
IDEA Internacional	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
IDIC	Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas
IMPI	Instituto Mexicano de Propiedad Industrial
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
INSABI	Instituto de Salud para el Bienestar
ISI	Industrialización sustitutiva de importaciones
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAMVLV-DF	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, hoy Ciudad de México
LCyT	Ley de Ciencia y Tecnología
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIPcD	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
LGS	Ley General de Salud
LGV	Ley General de Víctimas
LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LNMASCMP	Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en Materia Penal
LO	Licencias Obligatorias
LPI	Ley de Propiedad Industrial
LSS	Ley del Seguro Social
MASC	Medios alternos de solución de conflictos
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MLI	*Multilateral Instrument*
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
NAICM	Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México
NAPAPI	Plan de América del Norte para la Gripe Aviar y Pandémica
NHS	*National Health Services*/Servicios de Salud Nacional
NNyAcD	Niñas, niños y adolescentes con discapacidad
NOM	Norma Oficial Mexicana

NSUN	Red Nacional de Usuarios Sobrevivientes del Reino Unido
OACNUDH-MX	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/*Organization for Economic Cooperation and Development*
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS/WHO	Organización Mundial de la Salud/*World Health Organisation*
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ord., ords	ordinal, ordinales
p., pp.	página, páginas
PcD	Personas con discapacidad
PEA	Población económicamente activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PI	Propiedad Intelectual
PIB	Producto Interno Bruto
PIM	Proyecto Integral Morelos
PIONUDCP	Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966
PND	Plan Nacional de Desarrollo
ppm	Partes por millón
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PROFECO	Procuraduría Federal del Consumidor
PSSDESC	Protocolo de San Salvador Aditivo a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PyMEs	Pequeñas y medianas empresas
Reglamento LGV	Reglamento de la Ley General de Víctimas
RPBI	Residuos Peligrosos Biológico-Infecciosos
RS	Registro Sanitario
RSI	Reglamento Sanitario Internacional
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SARS	Síndrome Respiratorio Agudo Severo
SARS-COV-2	Coronavirus tipo 2 del síndrome respiratorio agudo grave

SAT	Servicio de Administración Tributaria
SE	Secretaría de Economía
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINAE	Sistema Nacional de Emergencias
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SOFA	*Sequential Organ Failure Assessment*
SS	Secretaria de Salud
ss.	siguientes
SSA	Secretaría de Salud y Asistencia
STPS	Secretaria del Trabajo y Previsión Social
T-MEC	Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TSJ-DF	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, hoy Poder Judicial de la Ciudad de México
UCI	Unidades de cuidados intensivos
UMAS	Unidad de Medida y Actualización
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
V-Dem	Proyecto Variedades de la Democracia de la Universidad de Gotemburgo

PREFACIO

LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO Y EL ESTADO DE LA CONSTITUCIÓN. UNA REFLEXIÓN PRELIMINAR

Esta obra, debida a la iniciativa y a la conducción inteligente y diligente de Nuria González Martín, investigadora muy reconocida y amiga muy querida, incluye ensayos de juristas mexicanos y extranjeros que, con una gran diversidad de enfoques, integran un amplio panorama jurídico acerca de la crisis sanitaria global ocasionada por el COVID-19. En las páginas de esta obra se advierte el impacto de la pandemia en la vida del Estado y en la comunidad internacional. Para acompañar tan valiosas aportaciones, en esta breve consideración preliminar expongo dos problemas: el de la Constitución en los Estados disfuncionales, y el estado que guarda la Constitución en México.

I. La Constitución del Estado disfuncional

Las vicisitudes del Estado están asociadas a lo que se conoce como gobernabilidad, o sea a la aptitud de los órganos del poder de cumplir con las funciones que tienen asignadas conforme a la normativa propia de un Estado constitucional. Los fines y las funciones del Estado tienen variaciones de intensidad, énfasis y matiz según el tiempo y el lugar. Cada Estado puede privilegiar determinados objetivos sobre otros, pero hay un aspecto común para todo tipo de Estado, en todo sitio y momento: el monopolio de la coacción.

El concepto weberiano de Estado asocia tres elementos para caracterizar al Estado: realizar una actividad continuada, disponer de un elenco de administradores profesionales y ejercer con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción.[1] Si se intenta ejercer la coerción sin conseguirlo, o si se omite hacerlo cuando es debido, se está ante un caso de disfuncionalidad del Estado que, de no corregirse, puede implicar lo que con sagacidad

[1] Weber, Max, *Economìa y sociedad*, México, FCE, 1964, t. I, p. 43.

apuntó Hobbes: la traslación irregular de la coacción de quienes la ejercen con legitimidad a quienes la aplican *de facto*.[2]

Con independencia de lo avanzado o rezagado del ordenamiento desde un punto de vista comparado, el Estado constitucional será funcional donde el proceso político se sujete al marco normativo y sea capaz de mantener las libertades, la garantía de los derechos, el bienestar, la protección y la cohesión de la sociedad. Esto supone que la elaboración y la aplicación del ordenamiento se adecuen a los estándares de legitimidad y formalidad propios del sistema. La Constitución es el referente para determinar si los presupuestos del sistema son observados, de manera que un primer análisis consiste en identificar la relación entre la norma y la normalidad. Del grado de convergencia entre ambas se infiere qué tan funcional es un Estado constitucional.

La interacción entre norma y normalidad es uno de los elementos que permite identificar el nivel de gobernabilidad, y es asimismo una de las fuentes de confianza en las instituciones. En la medida en que los enunciados normativos se alejen de los signos exteriores del acontecer cotidiano de un Estado, tiene que ponerse atención a sus causas para identificar las opciones de remediación.

En el caso del Estado mexicano se registró una etapa crítica a partir de los años sesenta del siglo pasado, cuya expresión máxima se alcanzó con motivo del movimiento estudiantil de 1968. En ese momento se puso de manifiesto que los órganos del Estado habían llegado al más bajo nivel posible para cumplir sus tareas de mediación política por lo que tuvieron que echar mano del último recurso disponible: el de la fuerza total. Las primeras acciones remediales consistieron en el tono incluyente de la campaña electoral de 1970 y en algunos ajustes del comportamiento político y de las respuestas institucionales. Como parte del primero se amplió la composición del Congreso y se estableció un diálogo congresual con los integrantes del gabinete presidencial, y entre las segundas se institucionalizó un sistema de vivienda obrera creando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y se implantó un esquema de auxilio para el desarrollo de las universidades instaurando el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En tanto que con las acciones emprendidas no fue bastante para conducir al país a un reencuentro político, cultural y social, en 1977 se emprendió una amplia reforma político-electoral que franqueó al acceso al poder de las fuerzas de izquierda, marginadas por décadas. Empero, se mantuvo la

[2] Hobbes, Thomas, *Leviatán*, capítulo XXII. Con una expresión muy plástica señala que esa traslación se produce cuando se "arranca la espada de la mano del soberano".

vigencia del presidencialismo concentrador y hegemónico. En las décadas subsiguientes se profundizó en el alcance de la reforma electoral, se modificó la integración del Congreso y se transformaron la estructura y el funcionamiento del órgano judicial federal, pero de nueva cuenta se mantuvo la intangibilidad de la presidencia de la república y de sus órganos locales correlativos, los gobiernos de los estados.

La organización democrática griega es valorada como paradigmática. Esto es comprensible por el deslumbrante periodo de Pericles y por las supremas aportaciones conceptuales acerca del ejercicio del poder a partir de Sócrates, y por las voces de los magnos trágicos Esquilo, Eurípides, Sófocles, que lo precedieron. A pesar de que la democracia griega fue muy efímera, dejó establecido el modelo a seguir por los constructores de los sistemas constitucionales fundacionales de la edad moderna, opacando incluso el mejor ejemplo de un poder bien estructurado: el de la república romana. En este caso su elaboración fue de carácter jurídico e incluso histórico, como ocurrió con Polibio, más que filosófico, por lo que careció de construcciones conceptuales de la talla de Platón y Aristóteles.

En Roma la preocupación se centró en los equilibrios. El ejemplo más ostensible estuvo en la diarquía de los cónsules y en la brevedad de sus mandatos, lo que no les impidió extender su dominación militar, política y comercial en territorios que hoy componen partes de Europa, Asia y África. Esta experiencia ilustra que el poder no tiene que estar concentrado para ser eficaz si obedece a un diseño racional de equilibrios dinámicos que también incluya la preservación y el desarrollo de los derechos ciudadanos.

La procrastinación sistemática de la reforma del Estado en México ha confirmado las previsiones formuladas al menos desde la última década del siglo pasado, en el sentido de una atrofia institucional progresiva. La distancia entre norma y normalidad ha venido en aumento, acentuando las tensiones entre la parte reformada y la zona arcaizante del aparato del poder. El resultado es una desconexión entre los comportamientos y de los objetivos del Estado mexicano. Para identificar un código compartido que permitiera un mínimo de interacción se fueron aplicando de manera creciente medidas de corrupción, como sucedáneo ante la falta de acuerdos y compromisos políticos. Esta modalidad de intercambios basados en el contubernio y el solapamiento estragaron la confianza en los órganos del Estado y relajaron sus posibilidades de dar resultados.

El sistema electoral, instrumento de legitimación democrática por excelencia, se convirtió solo en el medio de arribo a las prebendas y a la impunidad. Esta situación permitió confirmar las tesis sobre los efectos en torno

a la legitimidad planteados por Guglielmo Ferrero.[3] El historiador examinó diversas experiencias que le permitieron distinguir entre legitimidad, prelegitimidad y cuasilegitimidad. Los cuatro principios de legitimidad que Ferrero consideró fueron: electivo, democrático, aristocrático-monárquico y hereditario.

La legitimidad, entendida como la justificación racional para que los gobernantes accedan y ejerzan el poder y los gobernados los acepten, según Ferrero genera desigualdad pues coloca a unos en la posición de obedecer y a otros la de mandar. La prelegitimidad se produce cuando los gobernantes acceden al poder mediante el procedimiento establecido y aun así una parte significativa de la población se resiste a aceptarlos,[4] con lo cual se da la paradoja de que la vulneración del ordenamiento procede de los gobernados y no del gobernante. En la cuasi legitimidad se produce el fenómeno inverso: el gobernante no ocupa el poder conforme a las reglas de la legitimidad, pero los gobernados lo aceptan como si las cumpliera.[5] La caracterización ferreriana admite matices e incluso un desdoblamiento más detallado, pero para los efectos de este estudio lo enunciado por el historiador italiano ofrece los elementos necesarios.

En cuanto a la desigualdad formal entre gobernado y gobernante, es posible encontrar respuestas en la forma como se construyen los sistemas constitucionales. Los efectos más directos de esa desigualdad se han podido constatar de manera global con motivo de la crisis sanitaria del COVID-19, pues las autoridades políticas han decidido, con niveles variables de discrecionalidad, acerca de las medidas concernidas con la salud y la vida de los habitantes de cada país.

Esa discrecionalidad es tanto más acentuada cuando los puntos de contacto entre gobierno y congreso tienen un rango más bajo, y donde se carece de un servicio civil muy profesionalizado y políticamente neutral. En casos como estos, donde el gobierno actúa sin sujetarse a controles parlamentarios y donde las instancias profesionales responden a la selección libre de los titulares políticos de los órganos del poder, las decisiones se procesan conforme al criterio de quienes ocupan el vértice del poder. En los sistemas mejor estructurados, donde prevalecen los equilibrios y los controles polí-

---

[3] *The Principles of Power. The Great Political Crises of History*, Nueva York, Putnam, 1942; *Pouvoir. Les genies invisibles de la cite*, New York, Brentano's, 1942; *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, trad. de Federico López Cruz, Buenos Aires, Inter-Americana, 1943. Hay una traducción más reciente de García, Eloy, Madrid, Tecnos, 1991. Ambas traducciones se basan en la versión francesa, editada en Nueva York.

[4] *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Tecnos, pp. 142 y ss.

[5] *Ibidem,* pp. 216 y ss.

ticos, la calidad del funcionariado suele ser superior y, por ende, las decisiones obedecen a criterios más objetivos y certeros, basados en evidencias científicas, y son implantadas por equipos administrativos experimentados, mejor preparados para hacer frente a contingencias que exigen una probada capacidad de respuesta.

El Estado está siendo puesto a prueba a un mismo tiempo y por igual fenómeno. Con la pandemia del COVID-19 se ofreció una posibilidad única para contrastar procedimientos y resultados. La idoneidad de la respuesta de cada Estado correspondió a su funcionalidad. Algunos Estados pudieron contender de mejor manera con la crisis sanitaria, como China, aunque con mayor sacrificio de las libertades; en otros, como Suecia, se mantuvo un alto nivel de libertades, pero con mayores complicaciones sanitarias. Un examen retrospectivo completo solo será posible cuando se puedan valorar los efectos sanitarios, económicos y sociales, y la forma de procesar las respuestas en cada caso.

La contención de la pandemia implicó, en todos los casos, dictar medidas restrictivas de derechos. En los sistemas donde las libertades están condicionadas el proceso se facilitó, pero esto no es un alivio ni abona en favor de hipotéticas ventajas de esos sistemas. En los sistemas constitucionales también es posible tramitar y absorber esas limitaciones a los derechos y libertades siempre que se sigan los procedimientos previstos para los casos de emergencia.

La funcionalidad del Estado no se acredita mediante la consecución de algunos objetivos. Como se dijo más arriba, un Estado es funcional cuando satisface una multiplicidad de objetivos a la vez. Es funcional el Estado que a un mismo tiempo asegura el disfrute de libertades y el ejercicio de derechos de toda la población, le ofrece seguridad y le proporciona los elementos necesarios para su cohesión, bienestar y protección, y aplica con éxito las medidas coercitivas cuando se hacen necesarias para esos fines. Atender de manera aislada uno o incluso varios de esos elementos, así sea en detrimento de uno solo, lo hace un Estado disfuncional, con independencia de que además sea catalogado como autoritario o totalitario.

Aquí es donde tiene relevancia el concepto de legitimidad. El "monopolio legítimo de la coacción" supone la validez legítima de un ordenamiento y la titularidad también legítima de quien ejerce el poder, o sea la posibilidad de imponer a otro una conducta. Ahí donde los titulares del poder no son cuestionados en cuanto a su legitimidad, pero sí lo son algunas de sus medidas jurídicas y administrativas, porque carecen de base constitucional o porque no tienen éxito en la acción coercitiva, se produce una situación próxima a la que Ferrero identificó como prelegitimidad. En este estadio

son viables las acciones remediales que, de no ser aplicadas, acentúan las condiciones de disfuncionalidad del Estado.

El déficit de gobernabilidad obedece a causas endógenas, asociadas a los defectos en el diseño constitucional que generan interacciones institucionales negativas. Los factores externos de tensión y de resistencia al acatamiento del poder son los habituales; forman parte de lo que un Estado bien estructurado y funcional puede encarar con éxito. El Estado cuenta con los medios para hacer frente a desafíos de todo tipo; esa es una de sus funciones. Sin embargo, hay un elemento adicional al institucional: el personal. Incluso un diseño institucional adecuado puede resultar disfuncional si fallan los cuadros administrativos y políticos que lo operan.

El aparato de operación y dirección es crucial, y en el caso de México se dan carencias muy marcadas que fragilizan la vida institucional y, por ende, contribuyen a la disfuncionalidad del Estado. Los cuadros profesionales del Estado presentan una considerable heterogeneidad. Existen algunos con un profesionalismo de nivel internacional, como el personal médico de las instituciones públicas, mientras que en otros sectores de la administración domina la asignación de cargos basada en simpatías e intereses. El abanico que va de la excelencia médica a la insuficiencia de otras áreas comprende grados de calidad muy contrastante. Esto hace que el funcionamiento general de las instituciones sea irregular y, en adición, muy vulnerable a la corrupción.

El discurso político mexicano deja ver que los dirigentes carecen de una idea aproximada acerca del impacto que una masa burocrática tan informe produce en el funcionamiento general de las instituciones. En 2018 había 4.2 millones de servidores públicos,[6] de los que 1.6 eran federales y 2.6 estatales y municipales. Del total general, el 80% laboraba en las áreas de educación, justicia, salud y seguridad. Solo el 20%, poco más de ochocientas mil personas, tenía a su cargo las restantes tareas administrativas, entre ellas las relacionadas con el apoyo a las funciones de gobierno en sus tres niveles. Con excepción de algunas áreas como las de finanzas y las de relaciones exteriores, y de los órganos especializados de la administración federal, es en ese espacio burocrático donde se localiza el menor nivel de profesionalización y donde se reparten los cargos más altos conforme a intereses coyunturales.

A diferencia de los países con una tradición burocrática bien reconocida, en México la burocracia no goza de un prestigio especial. A esto se suman la

[6] Datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, disponible en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/publica2018_Nal.pdf*

corrupción y la ineficiencia, que proliferaron entre los altos cargos durante las últimas, y que han desprestigiado la titularidad de funciones otrora ambicionadas como símbolo de estatus. La combinación de estos factores ha hecho que el servicio público ya no sea un destino atractivo para los nuevos profesionales ni para quienes han alcanzado prestigio en sus ámbitos de desarrollo laboral. En otro orden de actividades públicas, a las elecciones concurren personas con vocación de servicio, pero también se registran deserciones o retraimiento por parte de personalidades que de manera habitual se interesaban por la acción política.

El deterioro advertido en México está más o menos generalizado. Por eso Bovero,[7] recuperando las lecciones de Polibio, alude a un fenómeno contemporáneo que denomina *kakistocracia*,[8] *el gobierno de los peores*, en referencia al decaimiento de los sistemas que no se renuevan. La rutina, en especial de los sistemas que no han alcanzado la plenitud democrática, potencia retrocesos institucionales que dificultan la gobernabilidad. Eso explica que en México se hayan establecido la corrupción, la violencia y la pobreza sistémica, pues las respuestas son inconexas y débiles en razón de la precariedad del soporte institucional.

Ese horizonte de disfuncionalidad contribuye a que los gobernantes se vean afectados por la *prelegitimidad*, que los lleva a cualquiera de dos extremos: las concesiones que impiden una actuación coherente o la intransigencia que endurece la actitud ante el gobernado y procura mantener la adhesión de los votantes extremando la pugnacidad de su discurso.

El Estado disfuncional lo es al completo, no por parcelas o segmentos. El remedio exige ajustes mayores, una auténtica trasformación institucional cuyo mayor riesgo consiste en no hacerlo con la pericia necesaria. Muchas reformas fracasan porque no se modifica aquello que lo requiere, o se modifica, pero no en la dirección y con el énfasis adecuado, o al resolverse el problema se introducen otros elementos disruptivos que limitan o anulan los efectos del cambio.

Aunque no hay recetas infalibles, en términos generales, los mejores cambios son los que se hacen en una etapa que permite la reflexión y experimentar la gradualidad de las medidas. Empero son muy escasos los dirigentes dispuestos a modificar lo que, en la apariencia, todavía funciona; en cambio, cuando las consecuencias de la disfuncionalidad imponen soluciones de urgencia, suelen equivocarse sus términos y, por ende, dan resulta-

---

[7] Bovero, Michelangelo, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Roma, Latterza, 2000, pp. 127 y ss.

[8] Del griego *kakós*, malo, vil.

dos insuficientes o contradictorios, lo que desemboca en una pronunciada espiral de frustraciones. Por paradójico que parezca, los mejores tiempos para cambiar son los que menos se aprovechan: los de estabilidad. Cuando la tormenta sobreviene el cambio es inevitable, pero no siempre es el que da mejores resultados.

En México la disfuncionalidad del Estado se corregirá si se cumplen varios requisitos: mitigar el poder unipersonal de la presidencia, construyendo un gabinete de gobierno con atribuciones constitucionales, bajo la conducción del presidente e integrado por ministros de Estado responsables de sus actuaciones ante el Congreso; vigorizar el sistema representativo confiriendo al Congreso nuevas facultades, en especial la de llevar a cabo sesiones periódicas para el control político del gobierno; remozar el sistema de partidos, dando nuevos derechos a los minoritarios, en particular el de investigación de los actos u omisiones gubernamentales; aplicar las mismas medidas en el ámbito local para sustituir las prácticas caciquiles por estilos democráticos; profesionalizar de manera seria la administración pública, reduciendo así el patrimonialismo políticos, y avivar la Constitución adormecida, donde permanecen en latencia institutos tan relevantes como la pregunta y la interpelación parlamentarias, el gobierno de coalición y la aprobación plenaria de la cuenta pública en la Cámara de Diputados.

Lo anterior permitiría contar con un poder político mejor estructurado y más funcional, en tanto que también sería más democrático.

II. El estado de la Constitución

México se adentra de manera paulatina en el territorio ignoto de una Constitución evanescente.

El ordenamiento jurídico del Estado enfrentó la crisis sanitaria después de que sucesivas medidas gubernamentales habían afectado al sistema de salud reduciendo su presupuesto, entorpeciendo la cadena de abastecimiento de medicamentos, suprimiendo una modalidad de atención médica sin sustituirla de inmediato por otro capaz de funcionar, y estigmatizó al gremio médico, incluyendo una disminución en los de por sí exiguos emolumentos otorgados a millares de médicos en su proceso de especialización.

A esa situación adversa se sumaron un mecanismo de información errátil acerca de la pandemia, restricciones para la aplicación de pruebas y numerosas deficiencias en el abasto de insumos de seguridad sanitaria para el cuerpo médico. En cuanto a los símbolos políticos, el presidente de la República intentó atenuar el impacto negativo de la pandemia mediante ex-

presiones desenfadadas mal recibidas, pues en lugar de transmitir certeza en cuanto a la calidad y oportunidad de las decisiones, proyectó una impresión de negacionismo y superficialidad.

La combinación de esos factores estragó la confianza pública que, con fundamento, puso en duda la veracidad de la información y la coherencia de las medidas adoptadas por la autoridad. En tal contexto, las disposiciones de emergencia sanitaria impusieron limitaciones a las libertades de tránsito, trabajo y comercio, sin que se hayan aplicado los dispositivos constitucionales previstos para este tipo de casos. A pesar de las resistencias atávicas a la aplicación del estado de excepción previsto en el artículo 29 de la Constitución, se optó por el expediente convencional de decisiones administrativas unilaterales.

El mecanismo del artículo 29 involucra la anuencia del Congreso. Una adición constitucional llevada a cabo en 2011 introdujo amplias salvaguardas para los derechos fundamentales, por lo que se convierte en una institución muy segura para la preservación del ordenamiento jurídico. Además, la participación congresual habría significado una oportunidad para que las fuerzas políticas mayoritaria y minoritarias actuaran por consenso, ofreciendo al país un ejemplo de armonía que habría contribuido a atenuar la tensión generalizada, y habría puesto a la Constitución en el eje de las decisiones.

Se optó por la exclusión del Congreso, de un segmento de la opinión política y, lo más dañoso, se evitó aplicar una disposición constitucional que por razones de estrategia también había sido relegada durante el periodo de la hegemonía de partido. La percepción de que el poder vertical se ejerce al margen de los supuestos constitucionales resulta erosiva para la norma suprema mexicana.

Al escribir estas reflexiones todavía no se registra la totalidad de los efectos económicos de la pandemia. Este es otro gran capítulo de la crisis, porque en la formulación y aplicación de la política oficial relacionada con la protección del trabajo tampoco tuvo participación alguna el Congreso.

La magnitud de la caída económica y su impacto en la vida cotidiana de cada mexicano solo podrá medirse con posterioridad. Esto no es óbice para inferir que supondrá un fuerte revés en materia de empleo y de prestaciones sociales, entre ellas educación, salud, alimentación, habitación, servicios públicos y seguridad. Para paliar esta situación, el 8 de mayo de 2020, en lo más intenso de la crisis sanitaria, fue publicada una adición al artículo 4o. constitucional. Como era comprensible, debido a las circunstancias sanitarias la publicación pasó inadvertida.

En materia de salud, se agregó a la Constitución: "La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social." La verosimilitud de esta reforma fue empañada por la intensidad de la pandemia y la constatación, a través de familiares y conocidos y de los medios de comunicación, de las dificultades para la atención y de la inexactitud de las cifras oficiales en cuanto a personas enfermas y fallecidas. Esta reforma supuso asimismo la desaparición de un programa de atención denominado "Seguro Popular" que, pese a deficiencias no corregidas, estaba dando resultados razonables. Al desaparecer este programa se generó un vacío solo explicable por la precipitación con la que se diseñó el nuevo sistema. La crisis impidió instrumentarlo y, en adición, puso en evidencia las carencias organizativas, operativas y financieras de las instituciones de salud en el país.

La enmienda constitucional también aportó tres nuevos párrafos, de redacción confusa e incluso contradictoria. El primero dispone:

> El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

La lectura directa de esta nueva disposición indica que la prestación será otorgada solo a personas con menos de 18 años, y que en el caso de indígenas y afromexicanos la recibirán cualquiera que sea su edad, pero cesará al alcanzar los 64 años de edad. En cuanto a quienes se encuentren en condición de pobreza, no hay requisito de edad. Por lo demás, no se señala la periodicidad del "apoyo", que por la redacción podría ser lo mismo anual que diaria. Tampoco queda claro si la ley determinará la forma de entrega del apoyo o la discapacidad permanente de las personas.

El siguiente párrafo establece: "Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad".

Aquí también hay problemas de redacción, en particular porque se reitera la falta de concordancia cuando se alude a "las … afromexicanos". Empero, la cuestión fundamental está en cómo introducir un criterio étnico para determinar a los beneficiarios de una pensión. En el caso de los indígenas el artículo 2o. constitucional incluye el criterio de autoadscripción al

determinar que "La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas". Si en los términos del apartado C de ese precepto se confiere la misma facultad de autoadscripción a la población afromexicana, en principio el problema se habrá resuelto, excepto para los casos en los que esa autoadscripción sea cuestionada o desatendida, o los que, a la inversa, sean considerados como indígenas o afromexicanos conforme a una connivencia que propicie nuevas formas de corrupción administrativa.

El tercer párrafo adicionado dice: "El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación".

En este párrafo la redacción deja ver que se trata, una vez más, de una promesa a largo plazo pues si se califica como prioridad significa que no es un sistema universal de becas, con efectos inmediatos, sino una directriz política sujeta a variaciones.

Todo lo anterior se trae a colación para ejemplificar, con algunos casos, cómo se ha ido deteriorando el contenido de una Constitución ya lastrada desde hace tiempo por una sobrecarga de obligaciones de prestación a cargo del Estado, incumplidas de manera reiterada. Así sucede con el derecho al trabajo, sin seguro de desempleo; con el derecho a la alimentación, con la multiplicación del hambre; con el derecho a un medio ambiente sano, con la elevada contaminación en las grandes urbes, en particular la capital del país. Las nuevas prestaciones se suman a una serie de reformas previas que, en las circunstancias de la publicación, ni siquiera tuvieron la oportunidad de recibir la habitual serie de reconocimientos efímeros.

La progresiva desconstitucionalización del Estado procede de la pérdida de sintonía entre la operación de un poder presidencial muy concentrado y sus diversas consecuencias, acentuadas en medio de la crisis sanitaria, como el verticalismo político, la cesantía congresual, el ejercicio patrimonial del poder, la naturaleza unipersonal del gobierno, la presencia castrense en asuntos civiles y la tensión federal, que son cuestiones analizadas con frecuencia en los espacios académicos y en los medios de comunicación, que afloraron con particular intensidad en medio de la crisis poniéndose a la vista de la comunidad nacional.

Las páginas que siguen abordan estos temas con detalle.

Diego VALADÉS

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), de manera formal, a partir del segundo semestre de 2018 puso en marcha un proyecto editorial especial, parte de la agenda o plan de trabajo 2018-2022 de su director, Dr. Pedro Salazar Ugarte, denominado Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, y del cual funge como coordinadora quien suscribe estas líneas introductorias.

La propia naturaleza de este proyecto especial habla por sí solo al congregar *i)* temas de coyuntura con relevancia jurídica e incluso temas no estrictamente legales; *ii)* vinculados con la Agenda Nacional; *iii)* con una extensión breve y no dictaminado, en principio, aunque si dispone de ISBN; *iv)* dirigido a un público no necesariamente especializado; *v)* con una vocación informativa, es decir, no es un documento estrictamente doctrinal pero tampoco es divulgación *per se*, y *vi)* que amerita celeridad en su redacción y publicación para que consiga el impacto deseado, es decir, incidir en la opinión pública y eventualmente en la toma de decisiones públicas.

Dadas las razones de excepcionalidad por las que transitamos en 2020, con la emergencia sanitaria por COVID-19, creímos conveniente utilizar ese canal de conocimiento para hacerle llegar a todos los interlocutores involucrados, información sencilla pero veraz sobre el estado del arte, las consecuencias y las propuestas lanzadas desde diferentes áreas del conocimiento jurídico. El proyecto de Opiniones técnicas tiene un total de 35 números desde sus inicios, octubre 2018, hasta el día de hoy, julio 2020. De ese total de 35 números, 15 han estado dedicados al COVID-19, es decir, desde que nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM cerró sus instalaciones el 18 de marzo, atendiendo los acuerdos que restringían las labores no esenciales e impulsaba la sana distancia y el confinamiento en nuestros hogares, y visualizando, de alguna manera, que lo que se avecinaba no era una cuestión de unos días, como coordinadora del mismo pergeñé la idea de invitar a escribir y reflexionar sobre el COVID-19 y una diversidad de aspectos jurídicos que afectarían de inmediato, directa o indirectamente, a nuestra sociedad mexicana y al mundo en general.

De esta manera, se lanzó y se coordinó un primer número, el correspondiente al número 14 de la serie titulándolo "Emergencia sanitaria por COVID-19: Reflexiones desde el derecho (I)" y así sucesivamente con un total al día de hoy, como expresamos, de 15 números. Una serie, digamos, paralela, dentro del proyecto Opiniones técnicas, y específica referida a la pandemia y las connotaciones e implicaciones legales desde diversas áreas del conocimiento jurídico. La reacción de la comunidad académica fue más que positiva y comprometida y, prácticamente, salió un número consecutivo por cada semana de confinamiento hasta inicios de junio. Algunos números han congregado temas generales y otros números han sido monográficos concretos, como federalismo; ciencias penales; derecho constitucional comparado; democracia y procesos electorales; noroeste de México; "acuerdo" en torno a la fuerza armada; contratación pública; constructivismo jurídico, gobierno, economía y cambio conductual; niñas, niños y adolescentes; medios alternos de solución de conflictos; campo mexicano y violencia familiar. Los monográficos enumerados fueron co-coordinados por una servidora y por colegas reconocidos, especialistas en las diferentes materias, como son, por orden de enunciación y aparición de los monográficos, José María Serna de la Garza, Enrique Díaz-Aranda, Diego Valadés, María Marván, Guadalupe Salmorán, Juan Vega, Miguel Alejandro López Olvera, Enrique Cáceres Nieto, Montserrat Pérez Contreras, Fernando Navarro, Ma. Carmen Macías y Rosa Álvarez González.

La convocatoria, en primera instancia, se hizo a nivel interno del IIJ y posteriormente se realizó de manera más extensa a través de diferentes redes sociales del ámbito jurídico, solicitándose que se invitara, con libertad y ampliamente, a todos aquellos colegas que tuviera interés en participar sobre la temática. En los 15 números relacionados con el COVID tenemos un total de 175 contribuciones, con 191 autores/as —algunos/as con más de una participación—, con un extraordinario balance entre colegas internos y externos del propio IIJ, 96 internos y 95 externos, y con más de 2 000 páginas escritas.

Ha sido una publicación de gran éxito, incluso viral en algunas de nuestras sedes de la UNAM en el extranjero, especialmente en la sede de China y Sudáfrica; con una cantidad de consultas/visitas y citas importante, los números lo han manifestado, y, por ende, el objetivo se ha visto cumplido al hacer llegar información, como decíamos, sencilla pero veraz y completa, desde el conocimiento de quienes nos han hecho el honor de participar y así dar oportunidad de compartir información a una población en estado de vulnerabilidad que necesita saber cuestiones puntuales en torno al ejercicio de sus derechos, desde el ámbito sanitario, laboral, económico, social, entre

otros. Ha sido una labor ardua, con un esfuerzo que superó, con creces, el número de horas laborales durante días, semanas y meses; una labor conjunta de autores y autoras, de coordinación, edición y publicación inmediata concebida, desde sus inicios, como un servicio a la comunidad y por ello el apoyo recibido para colocar cada versión de autor, y posteriormente, cada versión editada, en nuestra página web del IIJ-UNAM. La divulgación, más que nunca, se hacía imprescindible si se quería lograr el objetivo planteado de información "sincrónica" a un colectivo inmerso en una crisis sin parangón.

Con esta iniciativa y con este recorrido planteado y esbozado, uno de nuestros destacados colega y amigo del IIJ, Dr. Arturo Oropeza, manifestó su interés en que esa "huella", esa instantánea brevísima de opinión que dejamos plasmada en la serie de Emergencia sanitaria por COVID-19, la eleváramos a un artículo doctrinal, al menos de manera más formal, y así dejar una constancia más aterrizada y amplia sobre la temática planteada. La idea se transformó en una invitación específica a todos los autores/as que habían participado en la serie COVID-19 de las Opiniones técnicas —excepto los tres últimos monográficos, por cuestiones de tiempo— y de nueva cuenta propiciando que se extendiera siempre a un colectivo más amplio. El resultado fue un texto con 41 artículos doctrinales, con un total de 55 autores/as, con 1 300 páginas en donde se abarcaron, como decimos, la mayoría de las materias que convergieron en las publicaciones dedicadas a la emergencia sanitaria por COVID-19 del proyecto editorial Opiniones Técnicas.

Por cuestiones prácticas, e incluso pedagógicas, dicho texto se convirtió en la [presente] obra titulada *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia,* dividida por temáticas y así se congregaron en cinco volúmenes: I. Marcos normativos; II. Aspectos filosóficos y bioéticos; III. Derechos humanos; IV. Política, derecho y economía y V. Reflexiones comparadas. En definitiva, el lector y la lectora tiene en sus manos un nuevo producto académico que ofrecemos como comunidad y que pensamos alcanza los objetivos marcados.

Durante la emergencia sanitaria que nos trajo el virus SARS-CoV-2, hemos escuchado una frase, pareciera de cabecera, pero no por ello menos cierta, y es esta de que el mundo jamás enfrentó una pandemia simultánea a nivel global. Y así es, este es uno de los precedentes o hitos que más caracteriza la situación transitada por la enfermedad de COVID-19 y, derivado del mismo, se le agrega una falta de preparación para afrontar la misma con consecuencias graves que genera complejidades en los Estados con efectos económicos, sociales, políticos y, por supuesto, de salud. Precisamente, como una mano extendida ofreciendo apoyo, se visualiza la presentación de una

colección de estas características; cinco volúmenes que buscan, una vez más, hacerse eco de los problemas más acuciantes y solidarizarse con los más desfavorecidos, con los que están hoy en una posición de desigualdad más palpable y patente que nunca; porque el mundo cambió y no para mejor.

En México, como en otros tantos países, se han emitido una serie de decretos, de acuerdos, a través del Consejo General de Salubridad y de la Secretaría de Salud, así como a través del ejecutivo federal, fundamentalmente, con la implementación de acciones en torno a la suspensión de todas las actividades que no entraran dentro de la categoría de "esenciales". El objetivo, detener la propagación y el contagio del virus, aunque no con el éxito deseado; las consecuencias, paralelas, repercusiones en la salud o sanitarias, económicas, sociales, laborales, civiles y comerciales, entre las más significativas. Ante esta situación, como decimos, el deseo de contribuir con un sentido de servicio a la comunidad y el apoyo y liderazgo indiscutible del director del IIJ-UNAM, Dr. Salazar, y con él toda la cooperación, colaboración y confianza de su equipo, desde secretaría académica, secretaría técnica hasta el departamento de eventos y difusión académica y departamento de proyectos académicos digitales, que han trabajado bajo condiciones adversas y a destajo, así como la buena actitud y generosidad de la Lic. Mariana Ávalos, quien asistió durante unos meses este proyecto editorial en su globalidad; toda esta sinergia de voluntades y esfuerzos permite que el lector/a pueda disponer y disfrutar el día de hoy, a través de este volumen/estos volúmenes, de un material de gran valor y con un significado tan loable como noble.

Temas muy variados, como decimos, han confluido bajo el sello editorial del IIJ-UNAM y ahora también bajo el sello editorial del Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, en donde un objetivo primordial, desde nuestra óptica, ha sido optimizar los sistemas de garantía de los derechos humanos, como promover y garantizar los derechos humanos con una mirada clara hacia el derecho al acceso a la justicia, y de eso hablamos, de ofrecer un panorama amplio que destaque y procure garantizar la inclusión. Estas cuestiones las tenemos que abordar basada en principios de justicia, transparencia, privacidad y protección de datos, responsabilidad e inclusión.

Con todos estos prolegómenos, el lector tiene en sus manos, finalmente, la obra *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia* y, con ella, el cuarto volumen de los cinco enunciados, referido a *Política, derecho y economía,* con un total de nueve artículos y 11 autores/as, los cuales abordan, por estricto orden alfabético, los siguientes temas: en primer lugar, con el título "La crisis del neoliberalismo y el retorno del Estado del bienestar", Jaime Cárdenas Gracia sostiene que la pandemia del coronavirus puso

al descubierto las debilidades del modelo neoliberal porque este desmanteló la protección y eficacia de los derechos sociales. Expresa, con contundencia, que una vez que concluya la emergencia sanitaria mundial se deberán repensar los fines del Estado a fin de que las instituciones garanticen los derechos a la solidaridad. La sociedad y el Estado del futuro serán, seguramente, menos individualistas y más comunitarios. Se argumenta en el ensayo a favor del regreso del Estado del bienestar para garantizar plenamente los derechos sociales y colectivos.

Flavia Freidenberg y Camilo Saavedra Herrera en "La democracia en riesgo. Un estudio de las tensiones que enfrenta el sistema político en tiempos de COVID", presentan evidencia empírica que sostiene que los sistemas políticos democráticos y los no democráticos han gestionado de manera similar la pandemia del COVID-19, en particular, en materia de decisiones relacionadas con el confinamiento y las políticas de salud, aunque parece haber diferencias en la generación de políticas específicas para paliar los efectos económicos de la pandemia. Si bien estas afirmaciones se han observado en el corto tiempo, existen signos de alerta sobre lo que podría ocurrir en el largo plazo, particularmente en países que han vivido en los últimos tiempos procesos de deterioro democrático, así como en aquellos que cuentan con menos posibilidades para instrumentar políticas estatales que contribuyan a paliar las consecuencias económicas de la pandemia.

Por su parte, María de los Ángeles Fromow Rangel en "Retos para el sector privado: retorno a centros de trabajo", plantea el torbellino de acciones a emprender para cumplir el mandato gubernamental, así como los diversos temas que le competen al patrón. Para ello, se aboca a los retos que hoy enfrenta el sector privado y propone algunas recomendaciones para el retorno a los centros de trabajo como un primer paso de nuestra incorporación a la llamada nueva normalidad. Expone la manera en que se clasifican las actividades económicas en México y se hacen propuestas en temas como la determinación de personal responsable de comunicar e informar a los colaboradores sobre las indicaciones de las autoridades sanitarias, revisar que los trabajadores estén inscritos a la institución de seguridad social que le corresponde; hacer una clasificación de riesgo en el trabajo, por mencionar algunas otras recomendaciones. Todo ello, a través de un "Plan de Acción para los Centros de Trabajo", "autorregulación" mediante la elaboración de protocolos y lineamientos sanitarios, para el reinicio seguro de actividades, "plan de comunicación" en los centros de trabajo o "grupo o comité de difusión", que se especialice en la información emitida por las autoridades sanitarias y las dependencias del trabajo, cuya determinación tenga alguna repercusión en la actividad de los centros de trabajo.

Arturo Oropeza García en "COVID-19. Una aproximación geopolítica" parte de la premisa que "el COVID-19 descubre los últimos velos de un fracaso global que se niega a reconocerse, postergando al infinito una conversación del mundo con sí mismo sobre el mejor camino de un tiempo difícil". Y así es, la pandemia, como una explosión en un campo de batalla, tiene la virtud de provocar la atención momentánea de los actores en conflicto. Su quebranto y luminosidad tendrán el tiempo y la magnitud de lo que dure su estallido. Después de pasado sus últimos reflejos, si el mundo no atiende, ofrecerá el riesgo de regresar a una normalidad rechazada por todos. Como expresa, el espejo de México se mira en la misma circunstancia, en el reflejo de un país de insuficiencias al cual el virus le remueve sus heridas y le recuerda sus limitaciones; pero que al mismo tiempo le brinda el instante en el cual podría relanzar un nuevo proyecto de futuro para todos.

Zulia Orozco Reynoso, "Pandemia 2020 & teoría de juegos en Baja California" expresa que aunque desconocemos el alcance cuantitativo y cualitativo que tendrá en su totalidad la pandemia SARS-CoV-2 en México, hemos logrado detectar que no se trata de una crisis sanitaria, sino de una cascada de crisis sub-sistémicas que comprometerán el bienestar de las generaciones futuras. En resumen, no es una curva la que hay que aplanar: en realidad son tres, y todas ellas de la mayor longevidad, dificultad, y complejidad posible. Este ensayo se apoya del modelo matemático denominado dilema del prisionero (*prisioner's dilemma*), creado por Merrill Flood y Melvin Dresher (1950), aunque finalmente fue John Nash (1928-2015) quién aportó el teorema el "Equilibrio de Nash" (1951) para predecir la estrategia que siguen los jugadores competitivos, que no pretenden colaborar entre sí, pero que en algún punto llegan al equilibrio, incluso simétrico. En el contexto de la "pan-crisis" y siguiendo el teorema del "Equilibrio de Nash", existen 16 escenarios posibles, dentro de los cuales, la solución al dilema que tiene Baja California y California con relación al flujo transfronterizo de personas potencialmente portadores de COVID-19 es, primero, pausar las economías, o bien, realizar acciones preventivas para posteriormente abrir las economías binacionales simultáneamente, sin que para ello requiera expresamente de la colaboración contractual de las partes. El ejercicio demuestra que el resto de las estrategias empleadas por los jugadores competitivos en contexto finitos resultan desbalanceadas —en mayor o menor medida— para uno y otro jugador.

Saúl Ramírez Sánchez y José Enrique Victoria Saavedra, "Fuera máscaras. El neoindigenismo de la 4T en tiempos de pandemia", exponen que con el arribo de la Cuarta Transformación (4T) parecía que empezaba a forjarse una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado mexicano. No

obstante, la pandemia ha reafirmado y puesto en evidencia "la continuación de prácticas colonialistas como el indigenismo y el desarrollismo". A este indigenismo clásico hay que agregar nuevos elementos como la usurpación de un discurso indígena y la incorporación de personas con origen indígena a la función pública, dando forma a un *neoindigenismo*. Por otro lado, y así lo agregan los autores, la coyuntura propició que los pueblos se organizaran y fortalecieran sus procesos e instituciones autonómicas ante la inminente amenaza de la pandemia en medio de la omisión gubernamental.

José María Ramos García, "COVID-19: gobernanza, sostenibilidad en los sistemas de salud y laboral en la frontera norte y buenas práctica", marca como objetivo general presentar el aporte y relevancia de la gobernanza por resultados (GpR) de los sistemas de salud, según ciudades de la frontera noroeste en materia del COVID-19 y una agenda post COVID-19. Se propone la hipótesis de que la ausencia de un modelo de GpR ha dificultado una eficaz coordinación interinstitucional y, con ello, no se ha fortalecido la sostenibilidad de los sistemas de salud. La sostenibilidad de las ciudades fronterizas de estudio se ve condicionada por la ausencia de protocolos sanitarios en el flujo fronterizo procedente de Estados Unidos hacia México y la ausencia de eficaces protocolos sanitarios en la industria maquiladora.

Por su parte, Diego Valadés examina el impacto de la pandemia en el contexto del sistema representativo. La pandemia ha puesto a prueba a las diversas instituciones del constitucionalismo, y en cada espacio estatal ha sido posible identificar las relaciones cooperación, de tensión o incluso de subordinación entre los órganos del poder. En opinión de Valadés los apremios de las crisis dejan al descubierto los puntos débiles de las instituciones estatales, en particular la vulnerabilidad de los sistemas representativos ante la fuerza expansiva de los sistemas donde la concentración del poder es muy acentuada.

Por último, Laura Velázquez Arroyo, "Emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor: un análisis jurídico de los primeros días de acuerdos y decretos", analiza cómo el Ejecutivo Federal ha enfrentado la pandemia que actualmente nos aqueja, en la etapa inicial, a través de la emisión de diversos acuerdos y decretos. En especial, toma el acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de mazo de 2020. Divide o estructura su análisis en tres partes, así, en la primera, analiza, de manera general, los acuerdos y decretos que fueron emitidos con relación a la pandemia en cuestión. Lo anterior, con la intensión de contextualizar el proceso de respuesta de las autoridades competentes y observar si estas se condujeron de

manera oportuna, conforme a los protocolos de salubridad. En la segunda, advierte la fuerza normativa del acuerdo y, como hipótesis, plantea por qué se emitió un acuerdo y no un decreto, la forma en que esta jurídicamente construido, a quién va dirigido, de qué manera impone las obligaciones, si debió contener otras disposiciones y de qué forma se puede atacar procesalmente. En la tercera y última, indaga sobre cuestiones formales referentes a si debió ser declarada una contingencia sanitaria en lugar de una emergencia, a qué se refiere con la fuerza mayor y las implicaciones de esta, y si la fuerza mayor puede ser declarada por el Ejecutivo.

Finalizamos, como no puede ser de otra manera, y una vez más, agradeciendo el compromiso de una comunidad conocedora, solidaria y comprometida con la ciencia jurídica que ha hecho posible la puesta en común de intereses genuinos para afrontar los desafíos que una pandemia como esta nos ha dejado patente. Una comunidad como la del IIJ-UNAM no es fácil de encontrar y en el nombre de todos y cada uno de sus miembros, representada, como expresaba arriba, en la persona de un gran director y una persona excepcional, Dr. Pedro Salazar Ugarte, reiteramos el más profundo de los agradecimientos. Un reconocimiento muy especial a quien nos honró con el magnífico Prefacio, Dr. Diego Valadés, erudito, incondicional, generoso e incansable amigo y colega. A todos y a todas, colegas internos y por supuesto también externos, la más absoluta admiración.

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN

LA CRISIS DEL NEOLIBERALISMO Y EL RETORNO DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Jaime Cárdenas Gracia*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Neoliberalismo y derechos sociales.* III. *El neoliberalismo y su vínculo con la democracia,* IV. *El neoliberalismo y la corrupción.* V. *El retorno del Estado en una etapa postneoliberal.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. Introducción

Nos encontramos como sociedad polemizando sobre las medidas jurídicas, económicas, y políticas que el gobierno, la sociedad, y el sector económico deben implementar para hacer frente a la pandemia mundial y nacional del coronavirus, la que ha trastocado la "normalidad" de nuestras vidas, así como las condiciones del funcionamiento institucional del Estado. Desde los ámbitos económicos, se exigen del gobierno apoyos fiscales y crediticios en respaldo a las empresas. La sociedad cuestiona las capacidades sanitarias del gobierno y reclama que se tengan a punto equipos médicos, hospitales y medicinas. El gobierno mexicano propone apoyar con recursos directos a las capas con menos ventajas de la sociedad. En nuestro mundo jurídico, se desea un plan integral de medidas a tomar en cuenta durante la pandemia, porque se insiste que el gobierno no lo tiene, y que avanza a tientas en esta materia. Todos, en fin, exigen al gobierno recursos, medidas políticas, jurídicas, sociales o económicas para afrontar la crisis y paliar sus efectos.

Aunque considero importante lo anterior, en estas páginas me refiero a lo qué vendrá después de la pandemia,[1] desde una perspectiva de teoría del Estado y en relación con el modelo económico dominante en las últimas

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0001-7566-2429*.

[1] Ramonet, Ignacio, "La pandemia y el sistema mundo", *La Jornada,* México, 25 de abril de 2020. Este autor considera que es posible que no tengamos un regreso a un Estado

décadas que ha sido el neoliberal.[2] Estoy convencido que ese modelo ha sido puesto duramente en cuestión por la crisis sanitaria.[3] ¿Por qué? Porque el Estado y, fundamentalmente, algunos de sus elementos no han podido responder a este cataclismo satisfactoriamente, debido a que los gobiernos de nuestro país y de otras latitudes no tienen las capacidades para satisfacer plenamente derechos sociales como el derecho a la salud —pensemos en el grave caso de los Estados Unidos en donde en su mayor parte la salud no es pública—, pues muchos servicios relacionados con ese derecho o con la seguridad social se han liberalizado y privatizado, están sometidos a las variables del mercado, y están bajo el control de particulares nacionales y extranjeros. Responder a una pandemia, como a la que nos enfrentamos, sin tener el control total de la atención médica, sanitaria y de seguridad social, dificulta la respuesta de los gobiernos.

Por ejemplo, el *establishment* gubernamental de nuestro país, no tiene el control de los grandes laboratorios médicos que proveen de medicinas y equipos. Las empresas que tienen esos laboratorios especulan con sobre precios, en ocasiones con corrupción, con los medicamentos y otros insumos. Las medicinas se ofrecen y demandan, no bajo criterios que garanticen el derecho humano a la salud, sino a partir de los presupuestos de la economía de mercado y de los enormes beneficios que obtienen esas empresas oligopólicas, tanto nacionales como trasnacionales. Igual podemos decir sobre los hospitales, en donde muchos de los servicios de salud de calidad se brindan, bajo la lógica del mercado y no de la justicia, en hospitales privados y no en los públicos, y en los que solo una minoría privilegiada, la que puede pagar esos servicios, o que cuenta con seguros de gastos médicos privados, puede acceder a la medicina de calidad o de cierta calidad. El modelo neoliberal respecto a todos los derechos sociales ha estimulado una concepción de economía de mercado para su satisfacción, disminuyendo el gasto social, y ha presionado a los gobiernos durante las últimas décadas a desmantelar los fundamentos del Estado del bienestar.

En materia educativa, de alimentación y vivienda, la crisis pandémica nos advierte sobre las insuficiencias en la garantía de esos derechos. El sistema educativo se ha ido paulatinamente privatizado y se ha dejado a la

---

de bienestar después de la pandemia, sino a un acrecentamiento en los Estados de los rasgos neoliberales y autoritarios.

[2] Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo,* Madrid, Akal, 2007.

[3] Es importante leer al respecto las reflexiones del presidente López Obrador. López Obrador, Andrés Manuel, "*Algunas lecciones de la pandemia COVID-19"*, México, Presidencia de la República, 3 de mayo de 2020, y López Obrador, Andrés Manuel, "*La nueva política económica en los tiempos del coronavirus",* México, Presidencia de la República, 15 de mayo de 2020.

suerte de las lógicas del mercado. Hoy nos percatamos que necesitamos de una educación pública para todos, en los distintos niveles educativos, y de alta calidad, que sea capaz de generar investigación y ciencia para enfrentar retos como el de la pandemia. Los centros de educación privada al fundarse en las lógicas mercantiles no destinan recursos a la investigación ni a la ciencia cuando no se obtienen beneficios inmediatos. La educación pública en las últimas décadas ha visto como se estacan los presupuestos para el desarrollo científico y tecnológico, y observa cómo laboratorios privados apoyados muchas veces con recursos públicos, realizan la investigación que debería corresponder a la universidad e instituciones públicas. Lo anterior obliga a repensar el modelo educativo para situarlo fuera del mercado.

La alimentación no ha estado garantizada durante el periodo neoliberal. Después de la pandemia, para enfrentar hambrunas, será necesario exigir una alimentación universal y de calidad, lo que afectará los intereses económicos de las empresas del ramo. El derecho a la alimentación estará acompañado por una discusión sobre la renta básica universal a fin de que todos tengan acceso a alimentos nutritivos, suficientes y completos. Para ello, es evidente que la satisfacción de la alimentación no podrá realizarse a través del mercado, sino que tendrá que basarse en la producción y distribución pública y comunitaria de los alimentos.

Respecto de la vivienda podemos señalar exactamente lo mismo que mencionamos sobre la salud, educación y alimentación. El techo de las personas no debe obedecer a la lógica del mercado, sino a la satisfacción de las necesidades humanas. Ello exigirá un papel más decidido del sector público y del sector social sobre el ámbito privado, el que tradicionalmente se ha encargado de brindar vivienda.

En el ámbito económico, apreciamos la misma realidad que en materia de derechos sociales. Los bancos que administran el crédito están en manos privadas nacionales y extranjeras, y sus políticas no son de carácter solidario para ofrecer crédito a los más pobres, sino a los que pueden garantizar cumplir con las obligaciones contractuales que imponen. Las grandes trasnacionales han vaciado de contenido principios constitucionales como el de rectoría económica del Estado, planeación gubernamental para el desarrollo, o áreas estratégicas del Estado. La reforma energética de 2013 y 2014, es un ejemplo palpable de lo que aquí señalo.[4] En situaciones de crisis como la que vivimos, el gobierno recuerda que tuvo otrora de manera real la rectoría económica del Estado, los instrumentos de la planeación democrática, y las áreas

[4] Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013*, México, UNAM, 2014.

estratégicas que él solo podía explotar para el beneficio de los intereses generales. Hoy, el gobierno, echa de menos la facticidad de esos medios y ve con claridad que solo con instrumentos poderosos de intervención en la economía podría atender las dimensiones de una emergencia como la que vivimos.

II. Neoliberalismo y derechos sociales

Teóricamente, en el Estado de derecho y más en el Estado constitucional, se entiende que el ordenamiento jurídico está al servicio de los débiles frente a los poderosos. Sin embargo, el neoliberalismo y la globalización hacen lo contrario: transfieren las riquezas de los pobres a los ricos, privatizan los beneficios y socializan las pérdidas.[5] ¿Cómo ocurre este proceso? La respuesta es profusa y amplia, pero podemos de inicio decir que ello sucede porque los poderosos —las grandes corporaciones económicas— no actúan exclusivamente en el ámbito de la economía de mercado, sino que con su poder económico determinan el funcionamiento de la política, e instrumentalizan en su provecho a las instituciones y a las normas jurídicas.

Las grandes corporaciones y empresas trasnacionales obtienen los beneficios de la economía de mercado, pero rehúyen pagar las consecuencias sociales y medioambientales derivadas de su actividad económica —las llamadas, en economía, externalidades—. Existen abundantes situaciones en el capitalismo mundial que lo confirman. Joseph Stiglitz ejemplifica con el caso de la explosión a bordo de la plataforma Deepwater Horizon en abril de 2010, que provocó un vertido que derramó millones de barriles de petróleo de la empresa British Petroleum a las aguas del Golfo de México; los directivos de BP escatimaron las medidas de seguridad a costa del medio ambiente para incrementar los beneficios de la empresa.[6]

El neoliberalismo se caracteriza por repartir de forma desigual el poder económico de las personas, lo que entraña consecuencias políticas y jurídicas. La principal es que los que tienen el gran poder económico utilizarán su poder político —influyendo en el Congreso y en otros poderes e instancias públicas— para garantizar el mantenimiento de las desigualdades, en

[5] Me he ocupado con extensión del modelo neoliberal en: Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo,* México, Flores-UNAM, 2016, y en Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal,* México, UNAM, 2017.

[6] Stiglitz, Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita,* trad. de Alejandro Pradera, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012, p. 249. En México, el día 6 de agosto de 2014, la mina Buenavista del Cobre, subsidiaria del Grupo México vertió productos químicos altamente contaminantes en los ríos Sonora y Bacanuchi, negando, en principio, su responsabilidad y, posteriormente, tratando de eludir sus responsabilidades.

vez de para lograr una economía y una sociedad más igualitaria y justa. Los intereses económicos más importantes participan mediante esquemas de cabildeo y de financiamiento de las campañas políticas electorales en el diseño de leyes que les beneficien, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual, fiscal, subvenciones, laboral, de inversión extranjera, medio ambiente, etc. Dice Joseph Stiglitz, que las grandes empresas también influyen indirectamente, a través de los altos costos de acceso al sistema judicial, para no estimular que los débiles accedan en igualdad de condiciones que los ricos al mismo.[7]

Cuando algún Estado intenta aprobar leyes en beneficio de los débiles, principalmente en el ámbito financiero, fiscal o presupuestal, las reacciones de los mercados financieros mundiales son desproporcionadamente opuestas. Por ejemplo, las agencias de calificación que evalúan la deuda soberana de los países condenan ese tipo de decisiones estableciendo calificaciones muy bajas o presionando a los Estados con la amenaza de sacar las divisas invertidas en el país respectivo y, en el mejor de los casos, se niega a los Estados préstamos internacionales o se les sitúa en la lista negra de los países inviables. Las medidas de presión que el capitalismo mundial —las trasnacionales— puede imponer a los países para que estos se ajusten a las políticas neoliberales de los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, son enormes. Por eso, los Estados que intentan aprobar leyes de protección a los consumidores o para limitar los créditos usurarios de los bancos son inmediatamente inhibidos de hacerlo o se les recomienda que abroguen esos ordenamientos.

Los marcos jurídicos de los Estados se construyen entonces para favorecer a los grandes intereses económicos nacionales y mundiales por encima de los intereses y los derechos humanos de la población. Los gobiernos de los Estados en el modelo neoliberal de la globalización buscan seguir la pauta que señalan las grandes potencias y sus corporaciones, señaladamente las de los Estados Unidos.

En ocasiones, cuando en algún país no desarrollado, se implementa alguna política pública a favor de los débiles, esta es retomada por las grandes corporaciones para manipularla en su beneficio, ocasionando al final sufrimiento a los más desaventajados. Ejemplo de ello es la experiencia de los microcréditos impulsada en Bangladesh, en donde con criterios sociales se concedió a través de cooperativas, créditos con bajo interés a los más pobres, a los que nunca habían tenido tratos con una institución bancaria; cuando los bancos con ánimo de lucro advirtieron que en la base de la pi-

[7] *Ibidem*, p. 251.

rámide social había dinero, instrumentaron planes de crédito para los más pobres, pero ya no con criterios de solidaridad, sino de especulación. La consecuencia fue la extensión del empobrecimiento acelerado de las familias más débiles incapacitadas para pagar sus deudas.

Los organismos reguladores nacionales, los que deben reducir o limitar los excesos de las corporaciones, son incapaces para contener la voracidad y los intereses de las corporaciones. Stiglitz señala el ejemplo de la SEC (Securities and Exchange Comission) —la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos—, encargada de aplicar las leyes federales de ese país sobre los valores, misma que ha adoptado decisiones en contra de Citibank y otros bancos norteamericanos por infringir la legislación contra el fraude. Lo que sigue después de la decisión concreta es lo siguiente: los bancos impugnan la resolución con el propósito de llegar a un compromiso con el órgano regulador. El acuerdo consiste en que el banco pague una fuerte multa, sin admitir ni negar su culpabilidad, y se comprometa a no realizar ninguna conducta parecida a la que suscitó el procedimiento. Sin embargo, nada más haber realizado esa promesa, vuelven a repetir sus conductas fraudulentas, son sometidos a nuevos procedimientos y, en ellos, ocurre exactamente lo mismo que en el primero. Es una espiral sin fin, en donde las corporaciones siguen actuando en contra del ciudadano corriente.[8]

La desigualdad no surge de las fuerzas abstractas del mercado, nace de la manera en la que se distribuye el poder político en una sociedad. El que tiene el poder político confecciona el orden jurídico en su beneficio para perpetuarse en el poder y mantener el *status quo* de privilegios. La política configura los mercados y determina las reglas del juego de todos los subsistemas sociales y económicos.

Existen muchas aproximaciones para entender y definir poder. Una de ellas, la más elemental y socorrida, entiende que alguien tiene poder sobre otro cuando prevalece su interés y logra influir en sus decisiones. Otro enfoque señala que alguien tiene poder no solo cuando influye en el otro e impone su interés, sino también cuando logra evitar conflictos y excluye de la agenda pública los intereses del otro. También se entiende que el poder significa la capacidad para moldear los intereses de los otros e influir en los arreglos suscitados por los conflictos. Igualmente, algunos consideran que el poder deviene de la inacción de los sin poder y, por eso, conviene estudiarlo cuando los sin poder tienen la capacidad de cambiar su situación política.[9]

---

[8] Stiglitz, Joseph, *op. cit.*, pp. 264 y 265.

[9] Steven, Lukes, *El poder: un enfoque radical,* Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2007, y Gaventa, John, *Power and Powerlessness. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley,* University of Illinois Press, 1982.

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el periodo neoliberal y, como dice José Eduardo Faria, han corrido con mala suerte, pues cuanto más veloz es la integración de los mercados en un "sistema mundo" o en una "economía-mundo", más se reduce la capacidad de coordinación macroeconómica de los Estados-nación en el nivel interno, pues mediante las recomendaciones de los organismos financieros internacionales se llega a impedírseles establecer políticas keynesianas de altas tasas de gasto público para sustentar el empleo o el crecimiento económico.[10] De esta suerte, las posibilidades del Estado se reducen para garantizar o contribuir a garantizar los derechos sociales. El modelo jurídico neoliberal de la globalización se caracteriza por la reducción sustancial en la satisfacción de los derechos sociales. En este modelo, los ciudadanos del Estado nación tienen menos acceso al empleo, a la salud, a la educación, a la vivienda y otros derechos sociales que en el viejo modelo del Estado del bienestar.

Ciertamente, el Estado del bienestar tradicional —años posteriores a la segunda guerra mundial hasta la década de los setentas del siglo XX— también fracasó, porque la teoría y práctica jurídica que produjo, no logró consolidarlo y/o perfeccionarlo. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, nunca lograron el grado de exigibilidad que tenían los derechos liberales y los principios democráticos tradicionales. Las teorías jurídicas más radicales del Estado del bienestar, como las escuelas del uso alternativo del derecho, el constitucionalismo popular o los critical legal studies, han sido movimientos jurídicos minoritarios, despreciados por las clases jurídicas de los países industrializados. En general, las estructuras institucionales y jurídicas del Estado del bienestar no se democratizaron como correspondería a sus objetivos, porque ello implicaba poner en riesgo el poder de la élite política y económica que gobernaba y que representaba sustancialmente los intereses del gran capital.

III. El neoliberalismo y su vínculo con la democracia

El neoliberalismo produjo una democracia electoral de baja intensidad. En este modelo se apuesta por democracias electorales formales, en donde el ciudadano no puede votar por lo que determina su vida, pues esas decisiones corresponden a gobiernos extranjeros o a instancias financieras supranacionales como el FMI, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación

[10] Faria, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada,* Madrid, Trotta, 2001, p. 30.

y el Desarrollo Económico, etc. Nos referimos, por ejemplo, a decisiones que tienen que ver con la aprobación vía referéndum de los tratados de libre comercio o de integración económica, o a determinaciones relacionadas con el modelo económico, verbigracia, votar en torno a las leyes fiscales para que estas redistribuyan las riquezas —en México se prohíben en el artículo 35 constitucional las consultas populares sobre las leyes fiscales—. El ciudadano elige de cuando en cuando a gobernantes que no representan una ruptura con el modelo neoliberal globalizador, sino por autoridades que serán fieles reproductoras de los intereses y objetivos de las élites trasnacionales. La democracia participativa y deliberativa escasea. Las elecciones, muchas veces, no son libres ni equitativas porque los votos se compran y los medios de comunicación electrónica, que en México aún conforman un duopolio, asfixian el derecho a la información y, en esas condiciones, el voto no es ni informado ni razonado.

En el neoliberalismo, el sistema electoral y político de los respectivos países, así como las instituciones supranacionales, destacan por su ausencia de democracia interna. A nivel nacional, el neoliberalismo prohíja el control sobre los medios de comunicación tradicionales, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política. Las concesiones para acceder a los medios se conceden a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los concesionarios tienen los medios de comunicación no proporcionan información plural a la sociedad, se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. Un sistema político que no garantiza el derecho a la información no puede considerarse democrático. Otra vía de manipulación del sistema político se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros y, una vez que el candidato accede al cargo público, este pasa a representar en el Congreso, o en otras instancias públicas, los intereses del financiador.[11] Una vía más de manipulación del sistema político se ejerce a través del cabildeo en el Congreso o en otras instancias de poder: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera permanente el diseño de las políticas públicas o

[11] Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso Citizens United contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas —financiamiento privado sin topes en las aportaciones— para que las grandes empresas y sindicatos ejercieran su "libertad de expresión".

de la legislación. En países como México, en donde las desigualdades son enormes, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos —es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales—; la integración de los órganos electorales de acuerdo a los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas, de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia participativa y deliberativa a favor de los ciudadanos, e impidiendo que los derechos económicos, sociales y culturales sean realmente exigibles al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza.[12]

La democracia es incompatible con la concentración extrema de ingresos y el modelo neoliberal promueve esa concentración de la riqueza en pocas manos. En este sentido, el modelo neoliberal es antitético con la democracia y con el Estado de derecho, tal como lo ha advertido Paul Krugman.[13] En el modelo neoliberal no puede existir un marco jurídico que favorezca la plena garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, porque ello iría en demérito de las posibilidades de la concentración de la riqueza en pocas manos. Tampoco en el modelo neoliberal se pueden establecer en el ordenamiento jurídico herramientas de democracia participativa y deliberativa, porque ellas tienden a igualar las relaciones sociales y a incrementar los mecanismos sociales de control y fiscalización al poder. El modelo neoliberal globalizador tampoco puede admitir que los Estados nacionales consideren como parte de su domino eminente a los recursos naturales del subsuelo, porque se limitan las posibilidades de los negocios trasnacionales, tal como ocurrió en México con la reforma energética de 2013-2014.

Durante el neoliberalismo, se produjo un debilitamiento paulatino de la administración pública en las últimas décadas, tanto por la reducción del gasto público como por la creación nuevas instituciones que no forman parte de ella, inhibe la respuesta adecuada y eficaz a la crisis. La pandemia demanda de una administración pública robusta, capaz de responder con eficiencia y eficacia a los retos de la emergencia. La administración pública brilla en estos momentos por su ausencia, salvo en el área de las fuerzas ar-

---

12 Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012,* México, UNAM, 2014.

13 Krugman, Paul, "Oligarchy, American Style", *New York Times,* 4 de noviembre de 2011.

madas, las que no han sido mermadas y afectadas en los últimos sexenios. La fortaleza de las fuerzas armadas demuestra la importancia de contar con una administración pública sólida y consolidada, la que ahora en nuestro país no se tiene.

Muchos de los órganos constitucionales autónomos en México deben su origen a recomendaciones y/o imposiciones de organismos financieros internacionales, como ha sido los casos del Banco de México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia Económica y el desaparecido Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. A las instituciones financieras internacionales y a las empresas trasnacionales les interesa que existan órganos reguladores que no obedezcan a las coyunturas políticas, garanticen y den seguridad a las inversiones económicas, principalmente extranjeras, y posibiliten el mantenimiento equilibrado en el ámbito doméstico de las variables macroeconómicas. Es decir, los órganos constitucionales autónomos —al menos algunos de ellos— derivan de lógicas neoliberales y sirven para evitar que gobiernos con gran legitimidad democrática o "irresponsables" amenacen la estructura del capitalismo mundial que se aplica a todas las naciones del mundo.

Además de las razones anteriores, otras causas de la proliferación de los órganos constitucionales autónomos tienen que ver con decisiones de política interna. Ejemplo de ello, fue el Pacto por México, que significó entre otras cosas, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, el aumento de 4 a 10 de los órganos constitucionales autónomos en nuestro país para abrir espacios de poder al PRD, que no los tenía en ese tipo de organismos.

El Pacto por México de dos de diciembre de 2012, fue firmado por el gobierno federal y los dirigentes de los siguientes partidos políticos: PRI, PAN y PRD. Se trató de un acuerdo político conformado por 95 compromisos políticos que fueron el fundamento de las principales reformas estructurales a la Constitución y a las leyes secundarias durante el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Políticamente, el Pacto por México integró con el gobierno federal a las tres fuerzas políticas más importantes del país en ese entonces (PRI, PRD, PAN), pero no comprendió al resto de los partidos (Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, etc.). El Pacto por México no sumó a las organizaciones sociales ni a las organizaciones empresariales. No existió en él representación estatal ni municipal. No se incluyó en el Pacto a los pueblos indígenas ni estuvieron formalmente en él los poderes fácticos. Fue un acuerdo político poco representativo, débilmente incluyente, que no respetó los derechos de las minorías y la pluralidad existente en el país. Fue

elaborado y diseñado de espaldas a la sociedad y, en su implementación, a través del Consejo Rector del Pacto, se repitieron las deficiencias aquí apuntadas.

Las cúpulas de los tres partidos mayoritarios negociaron el Pacto y las militancias de esos partidos estuvieron ausentes. Los temas y el alcance o profundidad de cada uno de ellos fueron decididos por esas dirigencias y no se ha justificado, aún ante la sociedad, el porqué de esos temas y por qué con ese alcance. No se dio oportunidad para que los discursos alternativos a la hegemonía política —como el de los zapatistas o los miembros del Movimiento Regeneración Nacional (Morena)— expusieran sus preocupaciones, sus temáticas y la profundidad con que debieran tratarse los asuntos.

Se trató de un Pacto acordado sin luz ni taquígrafos, en la opacidad. Se desconocen aún los motivos particulares que tuvieron los partidos o el gobierno para firmarlo. ¿Por qué lo firmó Peña Nieto? ¿Por qué el PAN? ¿Por qué el PRD? Los motivos particulares que existen en cada caso son fundamentales para comprender los propósitos y los fines de cada una de las partes.

Se ha dicho que el Pacto por México equivalió a los pactos que produjeron la transición a la democracia en España. Aseveración totalmente falsa. Los acuerdos españoles fueron para convocar a elecciones democráticas y a partir de ahí aprobar una nueva Constitución. Las temáticas del Pacto por México fueron disímbolas —contienen políticas públicas, medidas presupuestales, reformas legales y reformas constitucionales— y no tuvieron por objetivo la convocatoria a un congreso constituyente destinado a aprobar una nueva Constitución. Los temas respondieron a los intereses particulares de los partidos signatarios y no fueron consecuencia de un diagnóstico previo sobre los grandes problemas nacionales. Fue un Pacto elaborado sin estudios o análisis sobre lo que demandaban y reivindicaban los ciudadanos.

Jurídicamente el Pacto por México tendió al diseño de políticas centralistas que han fortalecido a las autoridades federales sobre las locales y las municipales. En algunas materias, como la de medios de comunicación o la de telecomunicaciones, no se fue al fondo del problema, que es el de la concentración monopólica en el sector, lo que obligaría a establecer porcentajes límite a las empresas y corporaciones para acceder al espacio radioeléctrico y a los servicios de telefonía menores de los que se aprobarían constitucionalmente —no existió una seria voluntad anti monopólica—. En los asuntos energéticos se trató de abrir la industria petrolera a la inversión privada y eso equivale a la privatización del petróleo en contra de lo que establecía el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución.

Internacionalmente no existió en el Pacto una definición sobre el papel preponderante de los Estados Unidos en la política económica, comercial y de seguridad de nuestro país. El Pacto se desentendió del intervencionismo del FMI o del Banco Mundial en nuestra economía. El Pacto no abordó la relación y la posición que México debe tener respecto a la política de seguridad nacional de los Estados Unidos que nos considera dentro de su área de influencia. Ni siquiera buscó incorporar a los ciudadanos en la aprobación de los tratados internacionales para que esas relaciones tengan algún tipo de legitimidad democrática.

En economía el Pacto se inscribió en el canon neoliberal, cuando este modelo está en crisis en el mundo entero. No existió ni un solo renglón en el Pacto que reclamara una modificación a este modelo para poner coto a sus consecuencias económicas, sociales y políticas negativas. Se trató de un Pacto neoliberal que representó el pensamiento único hegemónico de carácter mundial. No se apostó en él por un modelo alternativo.

Socialmente se procuró atender a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los mexicanos dentro del modelo neoliberal. Los derechos sociales no fueron tratados en el Pacto como derechos humanos universales e indivisibles, directamente exigibles ante los tribunales, sino como políticas públicas para paliar en la desigualdad y la pobreza extremas. En síntesis, el Pacto por México representó, más allá de la desmesura en la creación de los órganos constitucionales autónomos, un hito dentro de la construcción del neoliberalismo jurídico que ha prevalecido en nuestro país desde la década de los ochenta del siglo pasado a nuestro tiempo.

IV. El neoliberalismo y la corrupción

En fin, el modelo neoliberal ha producido en nuestro país, afectaciones enormes a la capacidad de respuesta del Estado. Las lógicas de ese modelo han propiciado consecuencias tales como: grandes endeudamientos con cargo a las finanzas públicas, por ejemplo, por transformar deudas privadas en deudas públicas (FOBAPROA) que desvían ingentes recursos presupuestales para su atención, y que se podrían destinar a fines sociales; empobrecimiento agudo de la población; incremento de la desigualdad social; gran corrupción política y económica; consolidación de élites divorciadas del resto de la sociedad y de sus necesidades; y, entrega de la soberanía nacional a intereses foráneos.

En nuestra República, destacadamente desde el inicio de los gobiernos neoliberales la corrupción se ha manifestado en los modos de operación y

procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas, y en el otorgamiento de los contratos o concesiones más importantes en cada sexenio. La corrupción ha sido enemiga de la democracia, de los derechos humanos y del libre mercado.

El premio Nobel de Economía, el estadunidense Gary Becker, ha señalado que en América Latina se ha consolidado un ''capitalismo de compadres'', por el que sectores privilegiados consiguen ''favores del gobierno'', entre otras vías, a través de la privatización de las empresas públicas o por medio de jugosos contratos o concesiones. El ganador del premio Nobel en 1992 advierte que, en el supuesto mexicano, esa forma de economía se observa en el sector televisivo y en las telecomunicaciones.

Douglas North, quien también recibió el Nobel de Economía un año después, ha alertado sobre el asalto de grupos de intereses que se supieron aprovechar del Estado en su propio beneficio para enriquecerse mediante mecanismos de privilegio, tráfico de influencias y corrupción, fundamentalmente en los procesos de privatización de las empresas públicas, en el otorgamiento de contratos y concesiones, y en las compras gubernamentales.

Las reflexiones anteriores son propias del modelo económico hoy dominante. El neoliberalismo contemporáneo se caracteriza, como ya señalamos, por repartir de forma desigual el poder económico de las personas, lo que entraña consecuencias políticas y jurídicas en cuanto a la distribución del poder en esos ámbitos. La principal es que los que tienen el gran poder económico utilizarán su poder político —influyendo en los ejecutivos, en el Congreso y en otros poderes e instancias públicas— para garantizar mediante actos de corrupción el mantenimiento de las desigualdades, en vez de para lograr una economía y una sociedad más igualitaria y justa. Los intereses económicos más importantes participan mediante esquemas de cabildeo y de financiamiento de las campañas políticas en el diseño de leyes que les beneficien, por ejemplo, privatizando empresas públicas, obteniendo contratos bajo esquemas de corrupción, en las compras gubernamentales, en materia de propiedad intelectual, fiscal, subvenciones, laboral, de inversión extranjera, medio ambiente, etcétera.

Jurídicamente el modelo neoliberal alienta la corrupción. Un ejemplo en México, lo tenemos con la reforma estructural de 2013, en materia de juicio de amparo, la que establece en el artículo 61, fracción I, de esa ley, que el amparo es improcedente respecto a las reformas constitucionales. ¿Qué es eso? Un mecanismo que impide el acceso a la justicia de todos aquéllos que estamos en contra de las reformas estructurales neoliberales que propician y se valen de la corrupción.

Para Stiglitz, el capitalismo de compadres se ha comprobado y, cita el caso de Carlos Slim, que se benefició de la privatización de TELMEX y obtuvo la antigua empresa pública a precios irrisorios dada su importancia estratégica. Además, indica que Slim participa en el mercado de las telecomunicaciones en una posición de preponderancia indudable frente a otras empresas. La riqueza de Slim deriva de una transferencia de recursos públicos a manos privadas, es decir, de un saqueo. El FOBAPROA es otro ejemplo que expone Stiglitz, de cómo el rescate bancario, implicó la transformación de deudas privadas en deudas públicas, es decir, se privatizaron los beneficios y se socializaron las pérdidas entre los ciudadanos mexicanos que pagan los impuestos para darle solidez al sistema bancario nacional. El rescate de las carreteras en México es otro de sus ejemplos preferidos. Stiglitz indica que en los procesos de privatización de empresas públicas o de transferencias de recursos públicos a manos privadas participan dos partes: los funcionarios públicos que toman las decisiones y los empresarios que se benefician de ese traspaso de recursos públicos a su patrimonio privado, lo que implica una apropiación indebida de la riqueza pública de las naciones y, por tanto, entraña por ambas partes actos de corrupción.[14]

La realidad es que los marcos jurídicos de los Estados se construyen con la complicidad de los congresos para favorecer a los grandes intereses económicos nacionales y mundiales por encima de los intereses y los derechos humanos de la población. Los gobiernos de los Estados, particularmente los titulares del poder ejecutivo, en el modelo neoliberal de la globalización buscan seguir la pauta que señalan las grandes potencias, sus corporaciones y los organismos financieros internacionales para beneficiar a los intereses hegemónicos en detrimento de los derechos humanos de las personas y de los pueblos.

En materia de corrupción existen situaciones de alto riesgo. Por ejemplo, en países como México, ricos en recursos naturales, pero que carecen de instituciones democráticas fuertes, los funcionarios públicos corruptos tienen oportunidades para robar grandes y significativas cantidades de dinero y pueden hacerlo con la complicidad de las corporaciones. Lo mismo ocurre con los grandes proyectos de infraestructura que permiten a los funcionarios públicos entrar en contacto estrecho con las corporaciones para realizar actos de corrupción a cambio de concesiones, contratos, permisos y autorizaciones.[15]

Un interesante estudio elaborado por The Corner House señala que el fenómeno de la corrupción más importante de nuestra época surge de los procesos de privatización, desregulación y reforma del servicio social,

[14] Stiglitz, Joseph, *op. cit.*, pp. 89, 127, 229 y 235.

[15] International Council on Human Rights, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo,* México, EGAP-Tecnológico de Monterrey, 2009, p. 70.

impulsados por las mismas instituciones financieras internacionales y los gobiernos del primer mundo. Por ejemplo, se concluye que las empresas del primer mundo pagan sobornos del orden de los 80 mil millones de dólares al año, aproximadamente la cifra que la Organización de las Naciones Unidas considera necesaria para erradicar la pobreza en el mundo.[16]

Los ámbitos de riesgo de la corrupción se encuentran, aunque no solo, en la relación del ámbito institucional formal con las grandes empresas trasnacionales. En México, los observamos en:

1. En los partidos políticos y sus vínculos con el sector privado y público. Aquí la corrupción surge del inadecuado sistema de financiamiento y fiscalización. En nuestro país hemos tenido los conocidos casos de "Pemexgate" y "Amigos de Fox", entre otros.
2. Los conflictos de interés y declaraciones patrimoniales que no descansan en autoridades independientes capaces de verificar y controlar su legalidad. En México, los conflictos de interés no están bien regulados y las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos no han dado lugar a significativas responsabilidades de altos funcionarios públicos. Eso quiere decir que, en este punto, como en otros, nuestro sistema fracasa porque no contamos con autoridades independientes y con facultades suficientes capaces de verificar y sancionar las transgresiones.
3. En materia penal, el equilibrio entre la corrupción activa y pasiva es desigual, es decir, se sanciona con mayor fuerza al servidor público, pero no en la misma medida al particular que lo soborna. En nuestro país no existen, en la realidad, responsabilidades penales relevantes —en contra de servidores públicos de alto nivel— por soborno, cohecho, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos relacionados. Existe un tratamiento desigual entre corrupción activa y pasiva.
4. Los organismos de lucha contra la corrupción deben ser independientes y eficaces. En México ninguno de ellos lo es. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación que depende de la Cámara de Diputados, carece de las facultades y del presupuesto para realizar debidamente su tarea.
5. Los servicios policiales, de la fiscalía y judiciales deben ser de carrera e independientes. Como sabemos en México no contamos en los hechos con un servicio civil de carrera fortalecido. Los nombramientos

[16] Hawley, Sue, *Exporting Corruption. Privatization, Multinationals and Bribery,* UK, The Corner House, Briefing 19, June, 2000, pp. 1-24.

de los funcionarios del sector energético, por poner un ejemplo, carecen del perfil adecuado y evidentemente no son de carrera. Se trata de nombramientos políticos.

6. Los sectores de mayor riesgo tienen que ver con la privatización de las empresas públicas, las compras gubernamentales, los cambios de uso de suelo, la opacidad del sector financiero, los sobornos en el extranjero, la persecución y veces la muerte de los periodistas que denuncian la corrupción. Todas las anteriores variables las encontramos en México y, por eso, es imperioso que una comisión de la verdad independiente y ciudadana investigue las áreas de riesgo más preocupantes. En México se han privatizado empresas públicas desde el sexenio de Salinas de Gortari para beneficiar a unos cuantos, tal como Stiglitz lo ha señalado; en las compras gubernamentales, en muchas ocasiones autoridades de la Secretaría de Comunicaciones, del ISSSTE o del IMSS han sido señaladas por actos de corrupción. El desarrollo urbano de las ciudades se ha realizado en un profundo caos, con afectaciones al medio ambiente y a la salud de las personas. El sector financiero nacional es uno de los menos transparentes del país y no han faltado grandes escándalos de corrupción en esa área. En cuanto a las limitaciones a la liberación de expresión, podemos simplemente mencionar el caso de Carmen Aristegui que fue despedida de su centro de trabajo por denunciar la corrupción del ex presidente Peña Nieto y las decenas de periodistas que han sido asesinados.

Todo lo anterior demuestra, desde nuestro punto de vista, que no hay tarea más importante en el Estado mexicano que luchar contra la corrupción, pero ello exige de autoridades independientes y con suficientes facultades que realicen ese cometido. Están en juego los derechos de millones de personas que no pueden satisfacer sus derechos humanos esenciales a la educación, salud, alimentación o vivienda por los desvíos de los recursos públicos que representan los actos de corrupción de los altos servidores públicos. También está a discusión el sistema político y la existencia misma del Estado de derecho en México.

V. El retorno del Estado en una etapa postneoliberal

Pienso que, ante el panorama descrito y a partir de la pandemia, es necesario volver a pensar en las bases de nuestra convivencia. El coronavirus ha puesto

de manifiesto nuestras debilidades institucionales, pero también y fundamentalmente la inconveniencia del modelo neoliberal. Por eso, considero que en los próximos años viviremos un retorno al Estado. La pregunta obligada es qué tipo de Estado debemos construir.

Desde luego, debe ser un Estado democrático, en donde los diversos individuos y sectores sociales tengan un peso mayor en las decisiones nacionales. Ello, en el ámbito del derecho constitucional, significa profundizar en los medios de democracia directa, participativa, deliberativa; entraña que, los principales cambios jurídicos —reformas constitucionales o tratados— se aprueben mediante referéndum; exige que el contenido de los derechos humanos se delibere socialmente y desde todas las perspectivas epistemológicas e ideológicas.

El retorno del Estado después del coronavirus se vincula con la construcción de un nuevo Estado del bienestar que se apoye en variables y categorías jurídicas precisas: 1) reconocimiento y garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales y ambientales y de otras generaciones de derechos, en donde el Estado sea el garante preponderante de esos derechos; 2) crecimiento de la administración pública, de la burocracia y del gasto público del Estado para satisfacer los derechos reconocidos; 3) intervención del Estado en la economía para posibilitar, entre otros, los principios de rectoría económica, planeación democrática para el desarrollo y preservación de las áreas estratégicas; 4) sistema democrático pluralista; 5) capacidad de transformación de la Constitución sobre el sistema económico-social, y 6) el logro del Estado del bienestar a través los derechos sociales, pero también por medio de la legislación fiscal y presupuestal.

El Estado del bienestar que propongo debe trastocar las bases del Estado neoliberal mexicano,[17] hasta hoy en día vigentes, y que a saber son:

1. La destrucción de la empresa pública estatal. Lo que significa que debemos volver a las empresas del Estado.
2. La desarticulación de las agrupaciones de los trabajadores creadas para resistir al poder del Estado y del capital. Lo que implica fortalecer el sindicalismo democrático e independiente mexicano.
3. La reducción de la fuerza de las agrupaciones corporativas (obreras y campesinas). Lo anterior significa invertir en el campo y garantizar la representación económica y política de campesinos y trabajadores.

[17] Tello, Carlos e Ibarra, Jorge, *La revolución de los ricos,* México, UNAM, 2012, pp. 45 y ss.

4. La constitución de un nuevo sujeto globalizado para sustituir al sujeto nacionalista creado por la Revolución mexicana —el empresariado de la globalización neoliberal—. El empresariado debe gozar de independencia en sus formas de organización y expresión, pero no debe poner a su servicio al aparato del Estado. El aparato del Estado está ahí para tutelar el interés general y no los intereses parciales.
5. El fortalecimiento del individualismo para vincular toda subjetividad al consumo. La sociedad del consumo debe ser desalentada y en su lugar se debe buscar afianzar una sociedad que valore la solidaridad y la fraternidad.
6. La integración subordinada al capitalismo mundial, principalmente al de Estados Unidos. Es imperioso exigir de los Estados Unidos y de poderes hegemónicos nuestros espacios de independencia nacional para decidir el modelo económico que nos parezca.
7. La pérdida de soberanía nacional. Es necesario que toda la política exterior esté bajo el control de los ciudadanos. Los tratados deben ser aprobados por los ciudadanos mediante referéndum.
8. El incremento de la desigualdad y la pobreza. Es necesaria una nueva política fiscal y presupuestal. El Estado debe ser el rector y el motor de la economía nacional para disminuir pobreza y desigualdad.
9. El desmantelamiento paulatino de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Se requiere de garantías efectivas de satisfacción de estos derechos.
10. La aparición de nuevas formas de corrupción centradas en la apropiación de los recursos naturales de la nación para beneficio de unos cuantos. Es imprescindible volver al espíritu del artículo 27 de la Constitución. Los recursos naturales son la nación y no son susceptibles de apropiación por los particulares.

En el ámbito constitucional, será muy importante detener el proceso deconstituyente de las últimas décadas. Gerardo Pisarello, a propósito de la hegemonía del modelo neoliberal, ha advertido de la aparición de estos procesos en las naciones, mismos que falsean el sentido garantista —maximizador de los derechos humanos y de la democracia— de los marcos constitucionales y ha destacado también el desarrollo de una cultura constitucional liberal oligárquica que responde a la vigencia de las redes jurídicas internacionales y a la importancia que en ellas tiene la nueva "lex mercatoria" vinculada a los intereses de las grandes empresas trasnacionales, a los organismos financieros y comerciales internacionales y, por supuesto, a las grandes potencias que están detrás de todos esos procesos. Al interior de los Estados,

los órganos de defensa de la Constitución —ejecutivos, parlamentos, tribunales constitucionales— han asistido impotentes, cuando no han alentado, el vaciamiento normativo nacional, el que es promovido desde instancias estatales y supraestatales. Las constituciones y los marcos jurídicos nacionales se vuelven flexibles frente a las presiones antisociales de la globalización y rígida frente a las exigencias democratizadoras provenientes de las sociedades locales, principalmente de los sectores más desfavorecidos.[18]

Para hacer frente a las características nocivas de la *lex mercatoria* del neoliberalismo globalizador, Ferrajoli desbroza sus propuestas. Así insiste en: 1) un constitucionalismo mundial que prohíje un federalismo global multinivel, en donde los ordenamientos nacionales e internacionales estén coordinados de suerte que se limite cualquier poder arbitrario, se garanticen los derechos humanos y se preserve la paz; 2) los derechos civiles de autonomía que dan fundamento al mercado deben quedar subordinados a los derechos humanos, tanto de libertad como a los de carácter social; 3) la orientación de todo derecho debe estar enmarcado en la garantía de la paz y de los derechos humanos; 4) las funciones de garantía de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, deben subordinar cualquier acción de gobierno nacional e internacional que se pretendan colocar por encima de ellas, y 5) se deben articular las competencias del nivel federal mundial con los estatales, de suerte que se produzca un nuevo federalismo cooperativo, capaz de subordinar la economía al derecho, a través, entre otras medidas, de la democratización y perfeccionamiento jurídico de las actuales instituciones internacionales.[19]

Las propuestas de Ferrajoli pueden ser consideradas utópicas por muchos, por eso él en su descargo insiste que estimar el constitucionalismo global como no realista equivale a una falacia semejante a la naturalista, que confunde lo que acaece con lo que no puede acaecer y, por tanto, ese pensamiento constituye una abdicación de la razón y de la política. La conclusión de Ferrajoli, que recuerda a la izquierda hegeliana —todo lo racional es real— no carece de fundamentos, aunque la creación de las condiciones de un nuevo constitucionalismo mundial que enfrente los excesos e injusticias del neoliberalismo globalizador, no solo depende exclusivamente de la razón, sino también de la voluntad y de la lucha política democrática de las sociedades para llevar a cabo ese proyecto jurídico-

[18] Pisarello, Gerardo, *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática,* Madrid, Trotta, 2014, pp. 16 y 17.

[19] Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia,* Madrid, Trotta, 2011, t. 2, pp. 540-544.

político, pues siempre estarán en duda las posibilidades de lo jurídico para transformar el *status quo*.

Desde otras posturas críticas, diversas al actual Ferrajoli, y que provienen o reciben influencia del marxismo, tales como la escuela del uso alternativo del Derecho[20] o los partidarios del *Critical Legal Studies*,[21] siempre se ha sostenido: 1) el uso ideológico del derecho por sus operadores en respaldo de las clases o de los intereses dominantes, y 2) el histórico papel instrumental del Derecho en apoyo al *status quo*, y la necesidad, a partir de los planteamientos críticos, para que este sea en adelante un medio a favor de la transformación social. Es verdad que esas posturas teóricas, hasta recientemente, no habían llevado sus categorías al estudio del derecho de la globalización neoliberal; sin embargo, hoy en día comienzan a realizarlo de manera persistente para advertir como la estructura económica de dominación mundial neoliberal exige un análisis no solo desde esa estructura económica, sino desde las superestructuras, entre ellas la del derecho.[22]

Para las posturas críticas, la superestructura jurídica no es un simple reflejo o instrumento, sino que es una instancia que proporciona las condiciones generales y contextuales de la existencia de la estructura misma. En este sentido el Derecho expresa las contradicciones de la lucha mundial de las clases sociales y aunque generalmente juega a favor de los intereses de las clases dominantes también puede jugar a favor de las clases dominadas cuando estas imponen condiciones en la estructura y en el funcionamiento de los aparatos del Estado. Es verdad que entre los sostenedores de las posturas críticas no existen unanimidades y existen visiones pesimistas que estiman que el derecho nunca puede colocarse del lado de los débiles, pero también están los que consideran que el derecho, sobre todo la teoría, pero también la práctica jurídica, pueden aportar contribuciones esenciales para la emancipación de clase. En este sentido, las teorías críticas tienen mucho que aportar en la construcción de un derecho alternativo al derecho neoliberal de la globalización.

En este sentido, y para tener más claridad en el hacer, afirmo que hay que mirar de frente las bases del Consenso de Washington y disputarlas

---

[20] Poulantzas, Nicos, "Marx y el derecho moderno", *Hegemonía y dominación en el Estado moderno*, Buenos Aires, Cuadernos de Pasado y Presente-Siglo XXI Argentina, 1975; Cerroni, Umberto, *Introducción al pensamiento político*, México, Siglo XXI, 1994; López Calera, Nicolás *et al.*, *Sobre el uso alternativo del derecho*, Valencia, Fernando Torres Editor, 1975.

[21] Kennedy, Duncan, *Libertad y restricción en la decisión judicial*, Bogotá, Universidad de los Andes-Pontificia Universidad Javeriana-Ediciones Uniandes-Instituto Pensar-Siglo del Hombre Editores, 1999.

[22] De Cabo Martín, Carlos, *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Madrid, Trotta, 2014.

política, jurídica, económica y socialmente para desterrarlas de la vida nacional. Como se sabe, las políticas del Consenso de Washington —imposiciones del gobierno de los Estados Unidos— fueron resumidas por John Williamson y han consistido en las últimas décadas en: 1) disminuir el déficit presupuestario de los países y jamás recurrir a la inflación para financiarlo; 2) el gasto público se debe apartar de aquéllas áreas que reciben recursos desproporcionados en relación con los beneficios económicos que se producen, tales como la administración, la defensa y los subsidios indiscriminados en gasto social; 3) promover reformas tributarias para ampliar la base de los ciudadanos que deben contribuir y reducir las impuestos directos —favorecer los indirectos para no afectar tanto a los ricos—; 4) lograr que las tasas de interés bancarias y financieras las determine el mercado; 5) establecer criterios de cambio monetario unificados entre el mayor número de países, además de lograr que sean competitivos para estimular el crecimiento acelerado de exportaciones no tradicionales; 6) liberalizar el comercio mundial a través de la celebración de acuerdos comerciales y mediante la reducción de los aranceles nacionales, aunque existe gran asimetría en las economías nacionales; 7) estimular y proteger a la inversión extranjera, incluyendo la especulativa; 8) privatizar a las empresas estatales; 9) desreglamentar para eliminar las normas que impiden la participación de nuevas empresas y que restringen la competencia en los mercados nacionales para favorecer a las trasnacionales, y 10) fortalecer la propiedad privada sobre otras modalidades de propiedad.[23]

Lo anterior significa la construcción de un Estado diverso al que hemos tenido. No basta con construir un nuevo Estado constitucional con garantías de legitimidad democrática y de protección de los derechos humanos al interior de los Estados[24] —aunque es importante hacerlo porque es una parte del problema—, sino que es necesario someter a derecho y a controles democráticos a los poderes fácticos trasnacionales y dotar de legitimidad democrática a las instancias supranacionales para que estén al servicio de todos, sobre todo de los menos aventajados de nuestras sociedades. Hoy por hoy, esa transformación se ve remota porque la institucionalidad internacional depende en gran medida de la economía mundial y de quién la dirige en su beneficio.

---

[23] Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics, abril de 1990, chapter 2.

[24] Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 12 y ss.

El derecho internacional no puede ser como el derecho de la globalización neoliberal, que ha sido un derecho opaco e ilegítimo. La opacidad fue evidente porque las normas jurídicas del *soft law* fueron producidas por instancias supranacionales gubernamentales y no gubernamentales, sin el concurso de la sociedad, sin rendición de cuentas. Los procedimientos de generación de ese derecho se tomaban por unos cuantos funcionarios y empresarios —la tecnocracia de la globalización— y las sociedades nacionales desconocieron las razones, motivos o argumentos que esgrimieron esas personas para producir ese derecho, a quién beneficiaba y por qué no beneficiaba o se producía bajo criterios alternativos. El proceso legislativo de creación del derecho de la globalización se realizó sin luz ni taquígrafos, sin debates parlamentarios en las instituciones planetarias y sin que los sectores sociales involucrados o afectados por esas normas pudieran exponer sus puntos de vista en esos procedimientos. Era ilegítimo el derecho de la globalización neoliberal porque se trata de un derecho conformado por personas que no habían sido electas por el pueblo, que no le rendían cuentas al pueblo, que no podían ser removidas de sus funciones por el pueblo y porque el derecho producido no respondía a los intereses del pueblo ni a los derechos fundamentales, sino a los intereses y deseos de las grandes corporaciones internacionales y de los poderes políticos y económicos que han estado detrás de ellas. El derecho de la globalización no se sometió en muchos casos a la aprobación de los parlamentos de los Estados-nación y mucho menos al referéndum ciudadano. Fue un derecho que no podía ser derogado o abrogado por los ciudadanos de los Estados-nación.

Además, para pensar en el nuevo Estado, insisto en reflexionar en estas variables: 1) volver al Estado del bienestar con el que contábamos antes del inicio de la implantación del modelo neoliberal, es decir, se requieren reformas constitucionales y legales que tengan por fin fortalecer, ampliar y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 2) se debe garantizar el principio de la propiedad originaria de la nación sobre todos los recursos naturales y subordinar a la propiedad privada, social y pública a ese principio; 3) la democracia electoral debe ser de calidad y debe complementarse con la democracia participativa y deliberativa, fundamentalmente para que las cuestiones trascendentes, como las reformas constitucionales o los tratados comerciales, se aprueben por los mexicanos mediante referéndum; 4) no debemos seguir copiando acríticamente los modelos de justicia anglosajones; *5)* debemos rechazar el populismo penal que consiste en el incremento en el número de los delitos y el aumento de las penas para pretender garantizar la seguridad que no brindó el modelo económico, político y social del neoliberalismo; 6) la legislación secundaria en materia energética, minera, telecomu-

nicaciones, radiodifusión, propiedad intelectual, etc., debe ponerse del lado de los intereses de la nación y de los mexicanos, incluyendo la preservación al 100% de la inversión nacional sobre la extranjera en algunos de esos sectores; 7) es necesario rechazar la centralización en los poderes federales, principalmente en el ejecutivo, de muchas competencias constitucionales y legales, para que el sector externo ya no pueda negociar con más facilidad con un único centro de poder del Estado mexicano; 8) se debe recuperar la soberanía legislativa y jurisdiccional frente al ejecutivo y las instancias supranacionales; 9) todos los acuerdos internacionales deben pasar por la prueba de la representación política. No más Iniciativa Mérida o ASPAN, e 10) impedir la privatización del derecho público y la pérdida de la visión de Estado y de nación, para no beneficiar a una globalización que fue impuesta de arriba abajo.

VI. Conclusiones

Pienso que después de la emergencia del coronavirus, al menos existirá la convicción que el mundo y nuestro país, que las realidades no serán las mismas. Estimo que, la salida a la crisis consiste en volver a repensar los fundamentos de nuestra convivencia, y en debatir el tipo de Estado que puede responder a pandemias como la que vivimos, pero desde luego no solo ante circunstancias semejantes, sino que permita en nuestro devenir cotidiano y ordinario una vida común más libre, igualitaria y justa.

El logro de los anteriores objetivos no es simple, las luchas jurídicas y sociales de las sociedades en las próximas décadas pondrán a la luz las enormes contradicciones de la globalización neoliberal.[25] Desde la teoría jurídica nuestro papel es el desenmascarar la injusta faz del derecho que ha producido el proceso político-económico del neoliberalismo y proponer las formas alternativas de un nuevo derecho para el siglo XXI. Como dice Boaventura de Sousa Santos, los fines de ese nuevo derecho alternativo son: desmercantilizar las relaciones jurídicas y sociales; democratizar radicalmente las instituciones y los procesos de creación y aplicación normativa; y descolonizar el derecho para ponerlo al servicio de los más débiles, principalmente de los pueblos originarios.[26]

---

[25] En contra del punto de vista que expongo sobre las posibilidades de cambio véase Han, Byung-Chul, "¿Por qué hoy no es posible la revolución?", *El País,* Madrid, 3 de octubre de 2014.

[26] Sousa Santos, Boaventura de, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur,* México-Guatemala-Buenos Aires, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores y Siglo Veintiuno Editores, 2010, pp. 157-163.

El Estado del neoliberalismo globalizador requiere ser desmontado. Los poderes fácticos nacionales y trasnacionales deben someterse a controles jurídicos suficientes que sean dirigidos o al menos supervisados por los ciudadanos. Los derechos fundamentales deben contar con garantías plenas de realización, principalmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Es imperioso luchar por una democratización radical, al igual que por la transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de las instituciones del Estado. Los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad deben ser votados por los ciudadanos para poder entrar en vigor en los respectivos ámbitos territoriales. Los mecanismos de derecho procesal constitucional deben ser amplios y accesibles a cualquier ciudadano o grupo social para proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social y los derechos colectivos. Los instrumentos anticorrupción deben dirigirse fundamentalmente en contra de las grandes corporaciones trasnacionales. La democracia participativa y deliberativa necesita ser estimulada en todos los ámbitos. El patrimonio de las naciones —sus recursos naturales— y su explotación deben corresponder exclusivamente a las naciones a través de sus Estados. La soberanía nacional debe seguir siendo un elemento importante para la definición del Estado. Y, sobre todo, es imprescindible modificar el actual modelo económico neoliberal globalizador y sustituirlo por otro de naturaleza social que permita promover la industrialización interna y que fortalezca los mercados nacionales bajo criterios de solidaridad e igualdad.

Como dice Thomas Piketty, ya es tiempo de reubicar el tema de la desigualdad social en el centro del análisis económico —pero también del análisis jurídico— para volver a plantear todas las cuestiones propuestas por la ciencia económica desde el siglo XIX. En contra de los dogmas del neoliberalismo, debe señalarse que el crecimiento económico, la competencia y el desarrollo de la técnica no bastan para propiciar condiciones igualitarias en las sociedades. Es preciso llevar a cabo políticas redistributivas de la riqueza a través del presupuesto, los tributos y, en general, a través de todas las políticas públicas y del diseño de instituciones justas en las sociedades. El Estado está obligado a ser el rector y a intervenir decididamente en los procesos económicos. Tenemos que poner fin a las profundas desigualdades económicas que el capitalismo neoliberal globalizador produce porque esas desigualdades conspiran en contra de los valores democráticos y de los derechos humanos de millones de seres.[27]

[27] Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI,* México, FCE, 2014.

Por eso, los elementos que caracterizan al estado neoliberal globalizador deben ser desarticulados y ser sustituidos por otros compatibles con una visión igualitaria y libre de las sociedades para que contemos con sociedades justas en donde todos podamos caber bajo condiciones similares de existencia. La lucha por la edificación de un Estado alternativo al neoliberal no es simple ni fácil, pero debemos empeñarnos en ello. Los retos son teóricos, ideológicos, pero también prácticos. Desde el ámbito de la acción política tenemos varias vías para lograrlo: 1) la vía político-electoral; 2) la vía de la resistencia pacífica no proactiva; 3) la vía de la resistencia pacífica activa, y 4) la vía revolucionaria. Algunas de estas vías pueden coexistir. Otras excluyen las alternativas restantes, como es el caso de la vía revolucionaria.[28]

VII. Bibliografía

Cabo Martín, Carlos de, *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico,* Madrid, Trotta, 2014.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013,* México, UNAM, 2014.

Cárdenas Gracia, Jaime, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal,* México, UNAM, 2017.

Cárdenas Gracia, Jaime, *El modelo jurídico del neoliberalismo,* México, Flores-UNAM, 2016.

Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012,* México, UNAM, 2014.

Cerroni, Umberto, *Introducción al pensamiento político,* México, Siglo XXI, 1994.

Faria, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada,* Madrid, Trotta, 2001.

Ferrajoli, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia,* Madrid, Trotta, t. II, 2011.

Gaventa, John, *Power and Powerlessness. Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley,* University of Illinois Press, 1982.

Han, Byung-Chul, "¿Por qué hoy no es posible la revolución?", *El País,* Madrid, 3 de octubre de 2014.

[28] Cárdenas Gracia, Jaime, *Crítica a la reforma constitucional energética de 2013,* México, UNAM, 2014.

HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo,* Madrid, Akal, 2007.

HAWLEY, Sue, *Exporting Corruption. Privatization, Multinationals and Bribery,* UK, The Corner House, Briefing 19, junio de 2000.

International Council On Human Rights, *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo,* México, EGAP-Tecnológico de Monterrey, 2009.

KENNEDY, Duncan, *Libertad y restricción en la decisión judicial,* Bogotá, Universidad de los Andes-Pontificia Universidad Javeriana-Ediciones Uniandes-Instituto Pensar, Siglo del Hombre Editores, 1999.

KRUGMAN, Paul, "Oligarchy, American Style", *New York Times,* 4 de noviembre de 2011.

LÓPEZ CALERA, Nicolás *et al*., *Sobre el uso alternativo del derecho,* Valencia, Fernando Torres Editor, 1975.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, "Algunas lecciones de la pandemia COVID-19", México, Presidencia de la República, 3 de mayo de 2020, 6 pp.

LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, "La nueva política económica en los tiempos del coronavirus", México, Presidencia de la República, 15 de mayo de 2020, 30 pp.

PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI,* México, FCE, 2014.

PISARELLO, Gerardo, *Procesos constituyentes. Caminos para la ruptura democrática,* Madrid, Trotta, 2014.

POULANTZAS, Nicos, "Marx y el derecho moderno", *Hegemonía y dominación en el Estado moderno,* Buenos Aires, Cuadernos de Pasado y Presente-Siglo XXI Argentina, 1975.

RAMONET, Ignacio, "La pandemia y el sistema mundo", *La Jornada,* México, 25 de abril de 2020.

SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur,* México-Guatemala-Buenos Aires, Universidad de los Andes-Siglo del Hombre Editores-Siglo Veintiuno Editores, 2010.

STEVEN, Lukes, *El poder: un enfoque radical,* Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2007.

STIGLITZ, Joseph, *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita,* trad. de Alejandro Pradera, México, Taurus-Prisa Ediciones, 2012.

TELLO, Carlos e IBARRA, Jorge, *La revolución de los ricos,* México, UNAM, 2012.

WILLIAMSON, John, "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, John (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D. C., Peterson Institute for International Economics, abril de 1990, chapter 2.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia,* Madrid, Trotta, 1995.

LA DEMOCRACIA EN RIESGO. UN ESTUDIO DE LAS TENSIONES QUE ENFRENTA EL SISTEMA POLÍTICO EN TIEMPOS DE COVID

Flavia FREIDENBERG*
Camilo SAAVEDRA HERRERA**

SUMARIO: I. *Introducción. De la democracia como sistema político.* II. *La crisis sanitaria.* III. *Las democracias y las no democracias del mundo frente al COVID-19.* IV. *La gestión gubernamental del COVID-19 y el respeto a los derechos en las democracias latinoamericanas.* V. *Conclusiones preliminares: los déficits de las democracias.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN. DE LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA POLÍTICO[1]

En las últimas décadas, la democracia se ha extendido en un gran número de países como el "único juego posible en la ciudad" (Linz, 1987). Esta idea, que genera consenso entre las élites políticas, intelectuales y ciudadanía, traspasa fronteras, culturas, y tradiciones políticas. Personas de países muy diversos entre sí, de distintos continentes, comparten la premisa de que la democracia es la mejor manera de resolver tomar decisiones colectivas en las complejas sociedades contemporáneas y la convicción de que celebrar elecciones competitivas, cada cierto tiempo, con respeto a una serie de derechos y garantías plurales, contribuye a la convivencia ciudadana dado que estas se han

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0001-9905-0777*.
** Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0003-3247-0376*.

[1] Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN103020. La misma forma parte del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#Observatorio-REFPOL), que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

convertido en el mecanismo central para canalizar los conflictos de manera pacífica entre los diversos actores sociales.[2]

El hecho de que ese gran número de países haya instaurado la poliarquía como sistema político[3] es un proceso reciente en términos históricos y, a diferencia de un sector de la literatura que ha pensado ese camino de manera lineal y de constante progreso, la experiencia alerta de que en algunos momentos puede haber retrocesos y dificultades respecto a la vigencia de los derechos y a la manera en que se ejerce el poder.[4] A pesar de la expansión de la tercera ola democratizadora[5] en las últimas décadas aún existen gobiernos que ejercen el poder de manera no democrática.[6] De ese modo, cuando el mundo se enfrentó a la pandemia del COVID-19 en el primer semestre de 2020, había democracias y dictaduras que debieron gestionar una de sus mayores crisis sanitarias del último siglo mientras había un fuerte debate sobre la salud de las democracias.[7] Detrás de esa

---

[2] Levitsky, Steven y Way, Lucan, "The Myth of Democratic Recession", *Journal of Democracy*, vol. 26, 2015, pp. 45-58, disponible en: *https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007*.

[3] Dahl, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1971.

[4] Siguiendo a Dahl (1971), un régimen político poliárquico debe cumplir con una serie de condiciones: *a)* las autoridades públicas llegan a sus cargos por medio de elecciones; *b)* las elecciones son libres, limpias y competitivas; *c)* el sufragio es universal; *d)* todo el que quiere votar puede hacerlo; *e)* todo el que quiere participar como candidato/a puede hacerlo; *f)* existe libertad de expresión y de asociación; *g)* hay acceso a diversos medios de comunicación de masas; *h)* existe confianza en el proceso electoral y la permanencia de las libertades; *i)* se respetan los periodos que duran los mandatos, y *j)* el árbitro que organiza las elecciones lo hace de manera imparcial.

[5] Huntington, Samuel, *La tercera ola de democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1991.

[6] A diferencia de los sistemas democráticos, los no democráticos se caracterizan por la concentración del poder en pocas personas (un único líder, un grupo, una organización, un partido); por la personalización de la autoridad (efectiva como simbólica); por un acceso arbitrario, difícil, selectivo a los medios y recursos públicos; por la adopción sistemática de decisiones públicas a favor de un mismo grupo y por la inestabilidad de las normas legales y la arbitrariedad en su interpretación. De acuerdo con la edición más reciente del proyecto Varieties of Democracy (V-Dem), 87 de 179 países analizados contaban en 2019 con sistemas democráticos, una cifra equivalente al 48.6%. Véase Coppedge, Michael *et al.*, "V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10", Varieties of Democracy (V-Dem) Project, Gotemburgo, 2020, disponible en: *https://doi.org/10.23696/vdemds20*.

[7] La discusión en la política comparada giraba en torno de pesimistas y optimistas. Mientras unos consideran a la democracia de manera optimista, centrados en la dimensión electoral, entonces la evidencia empírica no permitía sostener la idea de recesión democrática (Levitsky, Steven y Way, Lucan, *op. cit.*). Por el contrario, la definición electoral resultaba insuficiente cuando se le incorporaban otras dimensiones relacionadas con cómo se gobierna (Diamond, Larry, "Breaking Out of the Democratic Slump", *Journal of Democracy*, vol. 31, núm. 1, 2020); con las capacidades estatales, el imperio de la ley, el *accountability* horizontal, la vigencia de una sociedad civil pluralista y cultura de la tolerancia, entre otros. La disputa

discusión subyace una disputa añeja, que se presenta con renovada intensidad acerca de lo que la democracia debe ser y efectivamente es. De esta manera, dependiendo lo que se observe, uno será más o menos optimista o más o menos pesimista.[8]

En ese escenario lo que interesa a los estudiosos del poder tiene que ver con cómo los sistemas democráticos y no democráticos toman decisiones en momentos de crisis. En el marco de ese debate, la gestión de la crisis de la pandemia por el COVID-19 ha generado desafíos a gobernantes y a instituciones políticas. ¿Cómo resolver los dilemas que supone la crisis sanitaria respetando los derechos humanos y las diferencias de visiones respecto a cuáles son las mejores decisiones para todos? ¿Qué diferencias ha habido en la manera en que los gobernantes han gestionado la crisis según fuera el tipo de sistema político, es decir, los países democráticos han gestionado la pandemia mejor que los no democráticos? Entre aquellos países que ya eran democráticos antes de la crisis, ¿la gestión de la pandemia ha supuesto avances o retrocesos en términos de respeto a los derechos humanos, libertades o equilibrio entre poderes? ¿En qué medida la gestión de la crisis contribuye a echar luz en el debate sobre la salud de la democracia?

Todos estos interrogantes conducen al objetivo de esta investigación que trata de evaluar en qué medida el tipo de sistema político incide en las decisiones que se toman para hacer frente a la gestión de la pandemia al mismo tiempo que se explora si una vez que se cuenta con un sistema político democrático, situaciones de crisis dramáticas, supone cambios (avances o retrocesos) en términos de derechos en dichos sistemas. Si bien no sorprende que en sistemas totalitarios los líderes quieran concentrar el poder y manipular las instituciones para restringir derechos y libertades, uno esperaría que en los sistemas democráticos la situación fuera diferente y que aún en

---

se daba entre conceptos, teorías y adjetivos —electoral, liberal, participativa, deliberativa, radical, popular, minimalista— pero también entre métodos, observaciones y datos (Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, "La democracia en América Latina", *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, vol. 30, núm. 1, julio de 2020).

[8] Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, Camilo, *op. cit.*

El argumento principal de los sectores pesimistas se basa en el declive, desafección o insatisfacción de la ciudadanía con la democracia. Por ejemplo, de acuerdo con los datos del Latinobarómetro, el apoyo hacia democracia en la región se redujo en promedio en más de diez puntos porcentuales. Los datos de este ejercicio demoscópico pueden consultarse en: Corporación Latinobarómetro, Latinobarómetro. Banco de datos, Santiago de Chile, disponible en: *http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp*. Para un ejercicio diacrónico de carácter global véase: Foa, R.S. *et al.,* The Global Satisfaction with Democracy Report 2020, Cambridge, Centre for the Future of Democracy, 2020, disponible en: *https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/media/uploads/files/DemocracyReport2020_nYqqWi0.pdf.*

sistemas que enfrentan crisis desafiantes los gobernantes se esfuercen por respetar los derechos humanos y las libertades de la ciudadanía.

El argumento del capítulo sostiene que las democracias y las no democracias han gestionado de manera similar la pandemia del COVID-19, en particular, en materia de decisiones relacionadas con el confinamiento y las políticas de salud, aunque parece haber diferencias en la generación de políticas específicas para paliar los efectos económicos de la pandemia. Aún cuando no se han observado en el corto tiempo diferencias significativas en la gestión sanitaria de la pandemia entre países democráticos y no democráticos, existen signos de alerta sobre lo que podría ocurrir en el largo plazo, particularmente en países que han vivido en los últimos tiempos procesos de deterioro democrático, así como en aquellos que cuentan con menos posibilidades para instrumentar políticas estatales que contribuyan a paliar las consecuencias económicas de la pandemia.

El capítulo se divide en cuatro partes. Primero, se presentan las características básicas del contexto de crisis sanitaria mundial que enfrentaron los países en el primer semestre de 2020. Segundo, se evalúa en qué medida el tipo de sistema político presenta diferencias respecto a la gestión de la crisis sanitaria en el mundo. Tercero, se analizan las tensiones que se han dado en los países democráticos respecto a la vigencia de los derechos humanos, las libertades y las relaciones entre poderes. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones preliminares respecto a los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos.

Con la intención de evaluar las respuestas gubernamentales se emplea la Base de Datos realizada por más de 100 personas en el marco del proyecto Coronavirus Government Response Tracker (CGRT por sus siglas en inglés), coordinado por un grupo de académicos de la Universidad de Oxford sobre las respuestas gubernamentales a la pandemia a partir del primero de enero de 2020.[9] La información de esa fuente es complementada con la versión más reciente de la base de datos del proyecto V-Dem, *Varieties of Democracy,* coordinado por investigadores de diferentes países y cuya sede es la Universidad de Gotemburgo. Además, la evaluación utiliza de manera cualitativa informes de organizaciones de derechos humanos y la revisión de noticias de periódicos.

[9] Véase:Hale, Thomas et al, Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Oxford, Blavatnik School of Government, 2020, *https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker*. Agradecemos a esas personas e instituciones la generosidad de hacer públicos, descargables y reutilizables los datos compilados por sus respectivos equipos de investigación. Información utilizada bajo licencia Creative Commons Attribution CC BY.

II. La crisis sanitaria

El epicentro de la pandemia fue Wuhan, la capital de la provincia de Hubei y la ciudad más poblada de la regional central de China continental.[10] La peculiaridad de los síntomas y el aumento de casos propició que, el penúltimo día de 2020, la Comisión de Salud de la ciudad emitiera una alerta sanitaria. Al día siguiente, esas autoridades notificaron a la oficina local de la Organización Mundial de Salud (OMS) lo que ocurría en la ciudad. Tras esta situación, las autoridades de Wuhan determinaron poner la ciudad bajo cuarentena, inaugurando así un ciclo restricciones severas a la movilidad que se ha diseminado paralelamente a la enfermedad.[11]

La preocupación por la propagación de la enfermedad alcanzó su primer momento crítico a nivel internacional el 30 de enero cuando la OMS, tras emitir 10 reportes situacionales, enviar una misión especial e identificar casi 8 mil casos en 18 países, declaró al COVID-19 como "emergencia sanitaria de preocupación internacional".[12] No obstante, la enfermedad con-

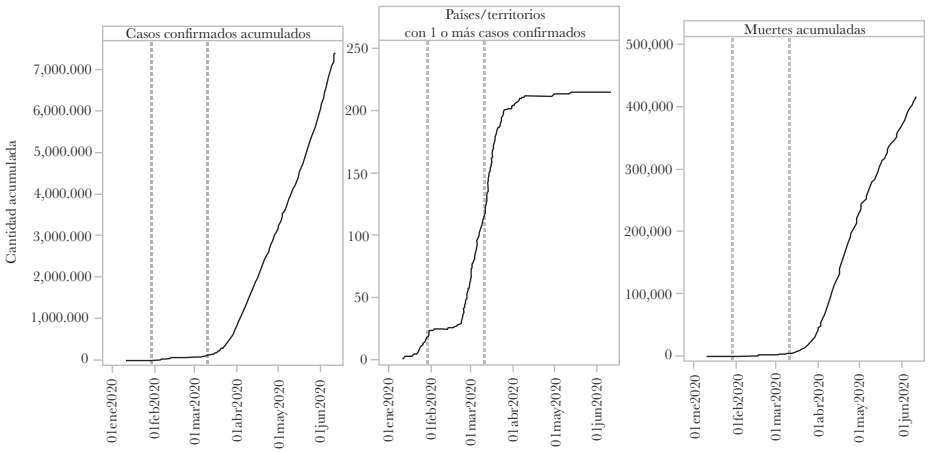
[10] Aunque inicialmente se pensó que el primer brote surgió entre personas que visitaron el mercado de mariscos de Wuhan en la segunda quincena de diciembre, estudios posteriores consideran que el "paciente cero" pudo ser un adulto mayor que presentó síntomas a inicios de ese mes o un hombre de 55 años que enfermó a mediados de noviembre. Véase: Cohen, Jon, "Wuhan Seafood Market May not be Source of Novel Virus Spreading Globally", *Science*, 26 de enero de 2020, disponible en: *https://www.sciencemag.org/news/2020/01/wuhan-seafood-market-may-not-be-source-novel-virus-spreading-globally*; Duarte, Fernando, "Who is «Patient Zero» in the Coronavirus Outbreak?", *BBC Future*, 23 de febrero de 2020, disponible en: *https://www.bbc.com/future/article/20200221-coronavirus-the-harmful-hunt-for-covid-19s-patient-zero*; Huang, Chaolin *et al.,* "Clinical Features of Patients Infected with 2019 Novel Coronavirus in Wuhan, China", *The Lancet*, vol. 395, núm. 10223, febrero de 2020, disponible en: *https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30183-5/fulltext*; Ma, Josephine, "Coronavirus: China's First Confirmed COVID-19 Case Traced back to November 17", *South China Morning Post*, 13 de marzo de 2020, disponible en: *https://www.scmp.com/news/china/society/article/3074991/coronavirus-chinas-first-confirmed-covid-19-case-traced-back*.

[11] El 13 de enero el gobierno de Tailandia detectó el primer caso en su territorio. El gobierno japonés hizo lo mismo dos días después y cinco más tarde lo siguió el de Corea del Sur. El 20 de enero, cuando existían 278 casos confirmados en el país, la Comisión Nacional de Salud de China instauró un grupo de trabajo para atender el problema sanitario y comenzó a publicar datos oficiales. Las autoridades de Hubei y otras provincias fueron las primeras en emular a Wuhan en un contexto en el que era especialmente importante mitigar el impacto del Chunyun, el periodo de 40 días en que se realizan las festividades del año nuevo, que, en 2020, conforme al calendario gregoriano, inició el 10 de enero. Veáse: Wu, Jin *et al.,* "How the Virus Got Out", *The New York Times*, 22 de marzo de 2020, disponible en: *https://www.nytimes.com/interactive/2020/03/22/world/coronavirus-spread.html*.

[12] Organización Mundial de la Salud, Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nue-

tinuó propagándose rápidamente, provocando no solo un aumento en el número de personas contagiadas y fallecidas, sino una dispersión territorial aún más veloz. La gráfica 1 compara la evolución mundial de los casos confirmados, las muertes y los países, territorios o áreas en las que se ha identificado al menos una persona como portadora del coronavirus.

GRÁFICA 1
Propagación mundial del COVID-19 (11 de enero-12 de junio de 2020)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la OMS (disponible en: *https://data.humdata.org/dataset/coronavirus-covid-19-cases-and-deaths*) [fecha de consulta: 12 de junio de 2020].
NOTA: Las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

Cuarenta días después de la declaración de emergencia sanitaria existían 118 mil casos confirmados y la enfermedad había alcanzado más de la mitad de las unidades territoriales en las que la cartografía de la OMS divide al mundo. Ese día, ante la vertiginosa propagación de la enfermedad, la Organización declaró al COVID-19 como pandemia.[13] Este segundo punto de inflexión llevó a la adopción de medidas estrictas por parte de los gobiernos

vo coronavirus (2019-nCoV), 30 de enero de 2020, disponible en: *https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)*.

[13] Organización Mundial de la Salud, Coronavirus Disease 2019 (COVID-19): Situation Report-51, 11 de marzo de 2020, disponible en: *https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10*.

del mundo, lo cual generó profundas consecuencias sociales y políticas que continúan multiplicándose de manera simultánea a la pandemia y a las propias respuestas gubernamentales.

III. Las democracias y las no democracias del mundo frente al COVID-19

Democracias y no democracias han gestionado de manera similar la pandemia del COVID-19. La evidencia disponible revela que no ha habido diferencias de cómo atajar la crisis según el tipo de sistema político. Desde enero de 2020, el número de países cuyos gobiernos han instrumentado medidas para hacer frente a la pandemia ha crecido de manera sostenida.[14] A la luz de la información sistematizada por el equipo de la Universidad de Oxford, esas medidas tendieron a ser cada vez más severas durante los primeros meses de la pandemia y si bien en las semanas de mayo/junio se han flexibilizado en algunos de los países asiáticos y europeos, donde la enfermedad llegó más temprano, aún quedan países que están implementando decisiones para atajar la pandemia.

La sistematización del proyecto Coronavirus Government Response Tracker está conformada por 17 indicadores relacionados con las decisiones que los gobiernos de 160 países han adoptado para hacer frente a la pandemia.[15] La base de datos disponible se encuentra en formato longitudinal, es decir, registra información diaria para cada país desde el 1 de enero y hasta el 12 de junio de 2020. La base de datos incluye además cuatro índices calculados a partir de los 17 indicadores compilados por el proyecto: 1) Índice de Respuestas Gubernamentales (Government Response Index); 2) Índice de Confinamiento y Salud (Containment and health index); 3) Índice de Severidad (Stringency Index), y 4) Índice de Apoyo Económico

[14] Las medidas que tomaron los gobiernos nacionales han sido de muy diversa índole e involucrado confinamientos obligatorio o recomendados, aplicación masiva de pruebas, construcción de unidades hospitalarias, restricciones a la circulación, apoyos económicos en efectivo o en especie, incentivos fiscales, entre otros.

[15] Los 17 indicadores se organizan en tres grupos: 1) cierres y confinamientos, integrados por información sobre cierres escolares, de centros de trabajo y transporte público, cancelación de eventos, restricciones a reuniones y viajes internos e internacionales; 2) medidas económicas, que registra datos sobre la creación de políticas de apoyo salarial, asistencia a hogares en el pago de deudas y contratos, estímulos fiscales y provisión de ayuda de otros países, y 3) medidas sanitarias, entre las que se incluye la difusión de campañas de información, políticas de aplicación de pruebas y contacto, e inversión de corto plazo en atención médica y vacunas. Véase: Hale, Thomas *et al.*, "Variation in Government Responses to COVID-19", junio de 2020, disponible en: *https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-05/BSG-WP-2020-032-v6.0.pdf.*

(Economic Support Index). Los índices están construidos en base de 0 a 100 y, dado que tienen como objetivo brindar una medición que capture la intensidad de las medidas gubernamentales poniendo énfasis en diferentes aspectos, son útiles para esta investigación pues permiten realizar comparaciones entre países y en el tiempo.

Dado que el Coronavirus Government Response Tracker no busca —al menos hasta ahora— ponderar los datos en función de los sistemas políticos, fue necesario recurrir a la más reciente edición de la base de datos del V-Dem, la cual incluye diversas mediciones sobre el tema. La medición que específicamente se seleccionó para el análisis fue la que se denomina Regimes of the World (The RoW Measure), una medición ordinal que distingue cuatro tipos de regímenes: autocracias cerradas, autocracias electorales, democracias electorales y democracias liberales. Para facilitar la comprensión de los resultados se recodificó esa medición a fin de contar con datos que permitieran distinguir de manera binaria entre regímenes no democráticos (autocracias cerradas y electorales) y democráticos (democracias electorales y democracias liberales). Posteriormente, se introdujeron los valores correspondientes a 2019 de la nueva variable dicotómica a la base sobre respuestas gubernamentales al COVID-19.[16]

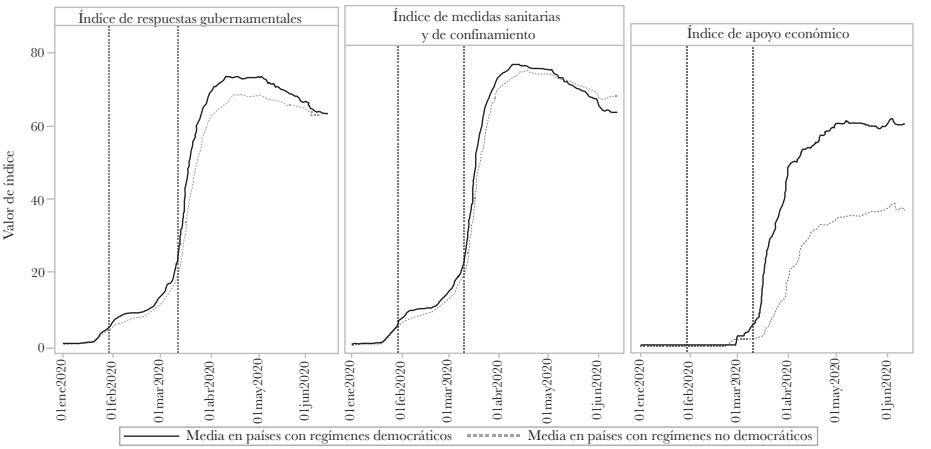
La gráfica 2 plasma los valores medios de tres de los cuatro índices del Coronavirus Government Response Tracker en función de la categorización binaria de los países de acuerdo al régimen político.[17] De su evaluación se aprecia, primero, un incremento sostenido en la media diaria del Índice de Respuestas Gubernamentales, el cual se intensifica a partir del 11 de marzo en que se declaró la pandemia y luego cae a partir de mayo y más aún durante junio. El segundo aspecto destacable de la revisión de esta medida que, por estar construida a partir de 13 de 17 indicadores es la medición más general del proyecto, son las limitadas diferencias que se observan en las trayectorias de los países con y sin regímenes democráticos. El contraste más importante es, en todo caso, la mayor intensidad en el aumento

[16] Una vez concluido este ejercicio se contó con un instrumento con información de 163 países, no de los 176 incluidos en la base descargable del Coronavirus Government Response Tracker pues en 13 casos no fue posible vincular la información de esa fuente a V-Dem 10. Esto fue así porque esos casos hacían referencia a territorios que no forman parte de la base de V-Dem 10 debido a que no son propiamente países independientes.

[17] El Índice de Severidad no se incluyó en el análisis porque, al estar basado en 11 de los 13 indicadores que se emplean en el de Respuesta Gubernamental, su información se traslapa con la que brinda esta segunda medición. Para conocer los indicadores considerados en cada uno de los cuatro índices véase el libro de códigos del Coronavirus Government Response Tracker que se encuentra disponible en: *https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md*.

y disminución de la media correspondiente a los regímenes democráticos que, sin embargo, se empata prácticamente con la relativa a los regímenes no democráticos en los últimos días del periodo analizado.

GRÁFICA 2
Respuestas gubernamentales al COVID-19 por fecha y clase de régimen
(1o. de enero-12 de junio de 2020)



FUENTE: Elaboración propia con información del Coronavirus Government Response Tracker (disponible en: *https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker*) y del V-Dem 10 (disponible en: *https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/).*
NOTA: Las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

El análisis del Índice de Medidas Sanitarias y de Confinamiento arroja resultados semejantes pues, como se aprecia en el cuadrante central de la misma gráfica 2, la trayectoria general de la media se caracteriza también por un veloz incremento y luego por una disminución paulatina en mayo y el primer tercio de junio. En este segundo índice, además, las diferencias en las trayectorias en los dos grupos de países son aún menos notorias debido a que esta medición contempla únicamente medidas sanitarias y de confinamiento, dejando otro temas que sí están contemplados en el primero. Los datos relativos al Índice de Apoyo Económico facilitan la comprensión de ese contraste pues, como se observa en el cuadrante derecho de la gráfica, las trayectorias de las medias de los regímenes democráticos y no democráticos sí son muy diferentes al de los dos anteriores. En ambos casos se observa un aumento brusco durante la segunda quincena de abril y luego gradual a partir de mayo.

Sin embargo, los valores de los regímenes democráticos son significativamente más altos que los de los no democráticos. Dicho de otro modo, mientras que en materia de confinamiento y salud no parece haber diferencias contundentes por clase de régimen, esto sí ocurre en lo referente a la generación de política para paliar los efectos económicos de la pandemia. Y esto bien puede estar ocurriendo por la geografía y la temporalidad de la diseminación de la pandemia que en sus inicios afectó a muchos de los países que cuentan con ingresos altos y que están gobernados de manera democrática. No obstante, la información con que se cuenta resulta todavía parcial y permite elaborar hipótesis más que construir explicaciones.

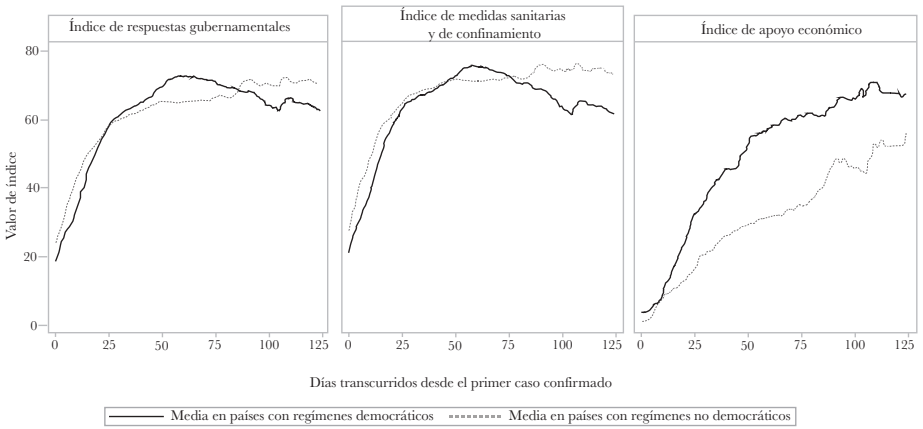
Ciertamente, extraer inferencias causales y concluyentes sobre un fenómeno en curso es una cuestión profundamente compleja. Con todo, es posible señalar dos conjeturas adicionales que pueden servir para comprender lo que ha ocurrido en el corto plazo. La primera es que las semejanzas en las medidas adoptadas en países democráticos y no democráticos parecen estar asociadas a parámetros comunes generados en el contexto de un proceso de carácter mundial y prácticamente simultáneo. Esto luce particularmente claro en el caso de las medidas sanitarias y de confinamiento pues su construcción ha sido realizada, en mayor o menor medida, bajo la influencia de ideas y conocimientos especializados, incluidas las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud. En muchos países, las personas portadoras de esas ideas y conocimientos han gozado de influencia en los procesos nacionales de toma de decisión y en ello ha sido igualmente fundamental la pertenencia de esas personas a redes internacionales de conocimiento.

La segunda conjetura está estrechamente relacionada con la anterior y plantea que los líderes políticos y élites gobernantes se han decantado estratégicamente por instrumentar políticas basadas en directrices internacionales con la intención de reducir los costos de un eventual mal manejo de la crisis sanitaria. Aunque ambas conjeturas podrían ayudar a comprender las semejanzas en las políticas para atender la emergencia sanitaria, no necesariamente sirven para vislumbrar lo que habrá de ocurrir en el largo plazo. ¿Qué resulta posible evidenciar entonces a partir de la información disponible?

La perspectiva sistemática que se ha empleado en esta sección permite identificar algunos signos que anticipan los contrastes que podrían darse entre los regímenes democráticos y no democráticos. Esos signos son visibles en la gráfica 3, que utiliza los tres índices examinados previamente solo que en esta fase de la investigación se analiza su trayectoria en fun-

ción de los días transcurridos a partir del primer caso confirmado en cada país y no de la fecha calendario como se realizó de manera previa. La idea detrás de esta segunda estrategia analítica no trata de revisar las dinámicas en el tiempo sino explorar si, en contextos semejantes, los países con uno u otro tipo de sistema político tendieron a instrumentar medidas similares.

GRÁFICA 3
Respuestas gubernamentales al COVID-19 en los 125 días transcurridos a partir del primer caso confirmado por clase de régimen



FUENTE: Elaboración propia con datos del Coronavirus Government Response Tracker (disponibles en: *https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker)* y del V-Dem 10 (disponible en: *https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/)*.
NOTA: Las líneas punteadas corresponden al 30 de enero y 11 de marzo de 2020, fechas en las que la OMS emitió la emergencia sanitaria y declaró al COVID-19 como pandemia.

El primer aspecto a destacar son las diferencias que se observan en las medias en los índices de Respuestas Gubernamentales y de Medidas Sanitarias y de Confinamiento de los países democráticos y no democráticos. En el caso del primer índice, los países democráticos presentan una tendencia decreciente a partir del día 75; en cambio, la trayectoria de los no democráticos se caracteriza por sus oscilaciones en niveles superiores a los democráticos. El contraste es mayor en el segundo índice pues el declive en las democracias inicia antes, alrededor del día 55, en tanto que en los países que no cuentan con este clase de régimen no ocurre así. De hecho, en este índice la brecha en las tendencias de uno y otro grupo es mayor.

La segunda cuestión que vale la pena resaltar es algo que ya se había anticipado al analizar la gráfica 2: el contraste sobresaliente en la tendencias relacionadas con la instrumentación de medidas de apoyo económico. En ese sentido, las democracias destacan por la trayectoria ascendente en el índice correspondiente, el cual alcanza niveles ampliamente superiores a los relativos a los países no democráticos. Cuando se observan en conjunto los datos de la gráfica 3, resulta evidente que la tendencia en los países democráticos ha sido la de endurecer las medidas sanitarias y de confinamiento para luego disminuir su intensidad y acompañarlas de políticas de carácter económico. En cambio, la tendencia en los no democráticos ha ido hacia una mayor duración de las medidas de confinamiento y salud y una menor intensidad en las decisiones públicas relacionadas con la economía.

Los datos del Coronavirus Government Response Tracker hacen posible contar con una visión sistemática que, al conjuntarse con los datos del V-Dem, facilita la comparación entre democracias y no democracias a lo largo del tiempo. Sin embargo, la naturaleza cuantitativa de la información dificulta comprender las especificidades de cada país, incluidos los mecanismos que algunos gobernantes han utilizado para reforzar sus poderes en el contexto de la crisis, restringir aún más las libertades, vigilar a la ciudadanía o dar poderes indefinidos a los presidentes donde se ha buscado "mantener la estabilidad del régimen". En nombre de la gestión de la crisis en diversos países no democráticos se han perseguido activistas, periodistas o ciudadanos/as que querían alertar sobre la pandemia y divulgar datos sobre el número de casos contagiados u hospitalizados, entre otros (Tailandia, China); se ha expulsado a periodistas extranjeros por cuestionar los conteos de los casos (Egipto); se ha censurado y eliminado información publicada sobre la pandemia (Tailandia; China); se han creado sistemas de vigilancia intrusiva (China),[18] se han aumentado los poderes del presidente para que pueda gobernar por decreto indefinidamente, sin ninguna supervisión parlamentaria (Hungría) o para tener poderes de

[18] En China se pusieron en práctica sistemas de vigilancia intrusiva con una serie de medidas de seguridad como la de exigir escanear un código QR, escribir el nombre y número de identificación, temperatura e historial de viajes al entrar a un apartamento o al lugar de trabajo. Las personas deben contar con ese pasaporte que les permite movilizarse … o no. La implantación del sistema de "Código de Salud" (Health Code) ya es casi una realidad: los usuarios se inscriben a plataformas *on line* y estas les asignan uno de los tres códigos de color en función de su historial de viaje, el tiempo que pasaron en puntos críticos de brotes y la exposición a posibles portadores del virus. De lo que diga el software depende que las personas pueda moverse de un sitio a otro.

emergencia ilimitados (Filipinas).[19] En muchos de esos países los presidentes autócratas buscaron recrear la figura del "hombre fuerte" empleando el relato de salvadores del mundo que estaban librando un gran guerra contra un virus poderoso.[20]

IV. La gestión gubernamental del COVID-19 y el respeto a los derechos en las democracias latinoamericanas

La crisis del COVID-19 encontró a los países de América Latina en medio de una discusión sobre la salud de la democracia. Aún cuando la evaluación de los últimos cuarenta años en la política latinoamericana evidencia la resistencia de la democracia en términos comparados e históricos (gráfica 4), es cierto que algunos países enfrentaron en todo ese periodo altibajos con relación al respeto de los derechos políticos, el ascenso al poder de candidatos con actitudes autoritarias,[21] la vigencia de prácticas informales (como el clientelismo, la corrupción, la compra de votos o el compadrazgo) y algunas interrupciones institucionales que han llevado a pensar en una cierta desdemocratización.[22]

En ese sentido, otro punto a evaluar en esta investigación tiene que ver con la manera en la que los gobernantes elegidos democráticamente en los países latinoamericanos gestionaron la pandemia y si, en ese contexto, ejercieron el poder democráticamente. Esta no es una cuestión menor. Una parte de la literatura (Mazzuca, 2007; O'Donnell, 1994) ha llamado precisamente la atención respecto al déficit democrático de diversos gobernantes y han insistido en las diferencias entre acceder y ejercer el poder democráticamente.[23]

---

[19] Véase Frances Z. Brown *et al.*, "How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?", *Carnegie Endowment for International Peace*, el 6 de abril de 2020, disponible en: *https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470*.

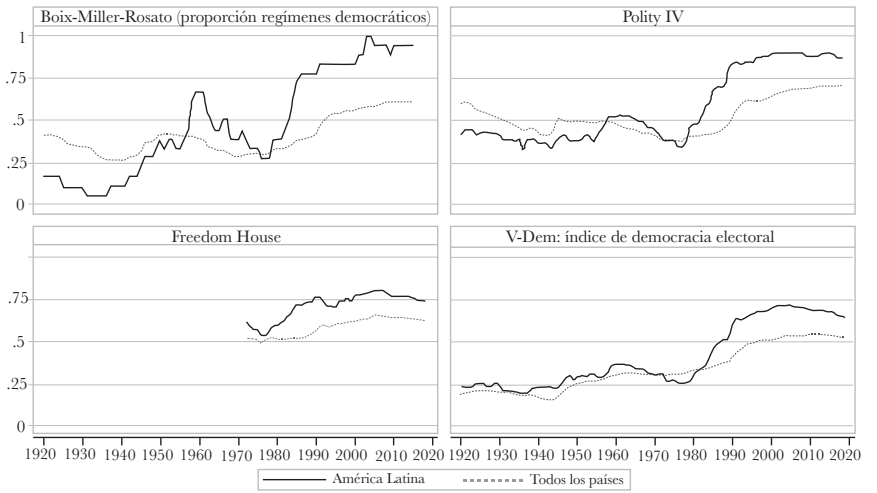
[20] Véase "Autocrats see Opportunity in Disaster", *The Economist*, 23 de abril de 2020, disponible en: *https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster*.

[21] Casas, Kevin, "La democracia en América Latina: mejor de lo que suena". *The New York Times*, 28 de septiembre de 2018, disponible en: *https://www.nytimes.com/es/2018/09/28/espanol/opinion/opinion-democracia-america-latina.html*.

[22] Tilly (2003) define a la des-democratización como el proceso en el que se dan retrocesos en los derechos centrales que definen a la democracia como sistema político.

[23] Estos son dos atributos básicos del régimen político pero diferentes entre sí. Se puede acceder al poder a través de elecciones pero no necesariamente ejercer el poder de manera democrática (O'Donnell, 1994; 2004).

GRÁFICA 4
Un siglo de democratización en América Latina y el mundo.
Media anual en cuatro mediciones (1920-2019)

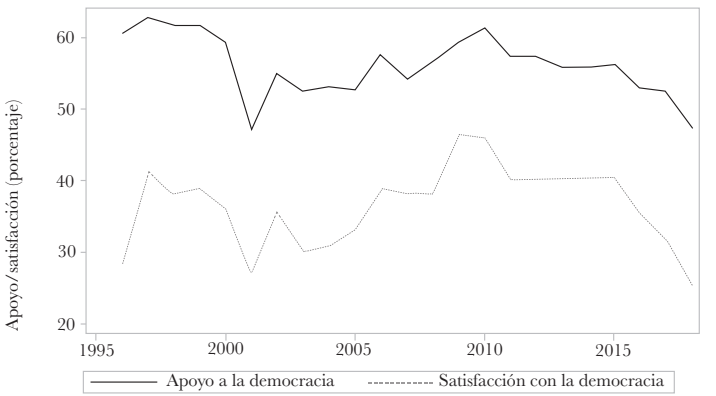


FUENTE: Elaboración propia con información de Boix, Miller y Rosato (2018) y V-Dem, versión 10 (Coppedge *et al.,* 2020).
NOTA: La gráfica muestra en el cuadrante 1 la proporción de regímenes democráticos conforme a la codificación de Boix, Miller y Rosato (2018); los cuadrantes 2 y 3 presentan la media anual de los valores de Freedom House y Polity IV (invertidos en el caso de la primera medición, y recalculados en escala 0 a 1 en el caso de ambas), y el 4 muestra la media anual de los cinco índices generales del V-Dem.

Los gobernantes debieron tomar decisiones críticas en un contexto de cada vez menor apoyo hacia la democracia e insatisfacción con su funcionamiento por parte de la ciudadanía.[24] En las encuestas los y las ciudadanas cada vez se manifiestan más distantes con el sistema político, como se puede identificar en la trayectoria de ambos indicadores a partir de 1996. La distancia en la dimensión afectiva de la democracia se ha profundizado en los 10 años más recientes, alcanzado niveles críticos (gráfica 5). La ciudadanía apoya cada vez menos la democracia, se manifiesta cada vez más insatisfecha con el régimen político e incluso, en 2018, expresa su mayor caída respecto a los periodos anteriores.

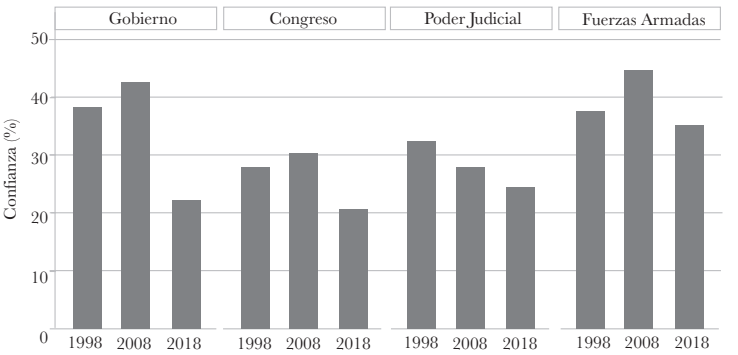
[24] Para evaluar el apoyo a la democracia se utilizó la pregunta: "Con cuál frase estás de acuerdo?" y la frase específica fue "La democracia es preferible sobre cualquier otra forma de gobierno". Por su parte, el análisis de la satisfacción emplea la pregunta "¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?" (Latinobarómetro, 2018).

GRÁFICA 5
La desafección democrática.
Apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina (1996-2018)



FUENTE: Elaboración propia con información del Latinobarómetro.
NOTA: Los datos muestran la media anual del porcentaje de personas entrevistadas por el Latinobarómetro en cada país que señalaron apoyar mucho o algo la democracia, o estar muy o algo satisfecha con ella.

GRÁFICA 6
La (des)confianza en las instituciones.
Confianza en el Gobierno, el Congreso, el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas (1998, 2008, 2018)



FUENTE: Elaboración propia con información del Latinobarómetro.
NOTA: Los datos muestran la media anual del porcentaje de personas entrevistadas por el Latinobarómetro en cada país que señalaron tener mucha o algo de confianza en las instituciones señaladas en la Gráfica.

En ese contexto, además, la ciudadanía desconfía de las instituciones que debieron tomar las decisiones más dramáticas frente a la crisis (Gobierno, Congreso, Poder Judicial, e incluso Fuerzas Armadas). Si bien esto no es algo nuevo, ya que desde la década de 1990 la confianza ha ido disminuyendo cada vez más (gráfica 6), que la ciudadanía desconfíe de las instituciones que deben garantizar su seguridad sanitaria implica un factor agregado que pone en riesgo a la comunidad. La percepción negativa que la ciudadanía tiene hacia la democracia y sus instituciones supone por tanto un riesgo importante dado que la supervivencia de la democracia no solo depende de la construcción y el fortalecimiento de reglas, autoridades y procedimientos; del estilo del ejercicio del poder de los gobernantes sino también de la socialización y valoración subjetiva de los procesos políticos por parte de la ciudadanía.[25]

1. *Estado de emergencia*

En ese escenario de descontento y crisis de la democracia, la respuesta más común de los gobiernos latinoamericanos en plena crisis de gestión del COVID ha sido el uso de facultades de excepción para legitimar las decisiones que se fueron tomando frente a la crisis sanitaria. Unos 15 países declararon por decreto ejecutivo el "Estado de excepción", acompañando esta decisión con "sacar el ejército a las calles" para poder garantizar que se cumplan las medidas de emergencia (como en Perú, Brasil, Ecuador, Bolivia, Argentina, República Dominicana, El Salvador, entre otros).[26] Un

[25] Freidenberg, Flavia y Saavedra Herrera, *op. cit.*

[26] La mayoría de los presidentes emplearon mecanismos legales contemplados en la Constitución como el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 260/2020), donde se declara la Emergencia Sanitaria Nacional y el aislamiento obligatorio para los casos sospechosos o los que lleguen de otros países por 14 días en Argentina de 19 de marzo; el Decreto Ejecutivo No. 1107 que declara el Estado de Excepción y el toque de queda en Ecuador de 16 de marzo por 60 días; la declaración de Estado de Catástrofe en Chile por 90 días; los Decretos de Emergencia Sanitaria en Uruguay; el Decreto Ejecutivo No. PCM-021-2020 por 7 días en Honduras; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria No. 4192, de 12 de marzo por 19 días en Bolivia; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria No. 3456 por 15 días en Paraguay; los Decretos de Urgencia para declarar la "inmovilización social obligatoria" en Perú; el Decreto de Estado de Alarma No. 4160, por 30 días en Venezuela; el Decreto de Estado de Emergencia No. 417, por 30 días en Colombia; el Decreto de Estado de Emergencia Nacional No. 500 por 30 días en Panamá; el Decreto de Emergencia No. 593 por 30 días en El Salvador; el Decreto Gubernativo de Estado de Calamidad No. 6-2020 por 8 días en Guatemala; la Orden Ejecutiva de Declaratoria de Estado de Emergencia No. OE-2020-020 de 12 de marzo por 18 días en Puerto Rico; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria

caso diferente ha sido Costa Rica, donde no existe ninguna medida constitucional que permita declarar el toque de queda o situación de emergencia.[27] Los poderes ejecutivos también decretaron toques de queda, totales o parciales (por franjas horarias) para todo el país (Panamá, El Salvador, Ecuador) e incluso "zonas de exclusión militarizada" (como en la provincia de Guayas en Ecuador). El caso de El Salvador fue más allá, ya que el Presidente Bukele decretó de manera ejecutiva el confinamiento obligatorio para quienes estuvieran contagiados; usar la fuerza letal de las Fuerzas Armadas, el estado de emergencia máxima en las cárceles y el encierro total de los presos durante 24 horas, sin que puedan salir de sus celdas (Decreto Ejecutivo, 26 de abril de 2020).[28]

Más allá de cuestionar el paraguas legal que cada gobierno empleó y de las diferencias de forma y contenido jurídico en función de las disposiciones legales de cada contexto, el problema que se percibe es el contenido detrás de esos instrumentos legales: limitar el acceso o ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de circulación, de reunión o la suspensión temporal de las elecciones y los derechos de participación política. La situación de tensión en algunos países ha sido de tal magnitud que ha llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a recomendar a los Estados que empleen el "enfoque de derechos humanos" en toda política, estrategia o plan de recuperación social que se implemente.

Si bien es cierto que una crisis como la generada por la pandemia requiere de medidas rápidas y eficientes, el respeto a los derechos humanos es una exigencia fundamental para cualquier sistema político que quiera llamarse democrático. En ese sentido, el hecho de que los legislativos no estén acompañando las decisiones que se toman desde los ejecutivos e incluso que en muchos casos los partidos de oposición no encuentren espacios para discutir las diferentes opciones a tomar, no ayuda a dotar de suficiente legitimidad a los procesos de toma de decisiones frente a la gestión política

---

No. 135-20 por 25 días en República Dominicana; el Decreto de Estado de Emergencia Sanitaria por 30 días en Haití. En México, se resolvió por Acuerdo del Consejo de Salubridad General que hizo la Declaración de Emergencia Sanitaria por SARS-CoV2 (COVID-19) de 30 de marzo por 30 días en México.

[27] El gobierno de Costa Rica se limitó a condicionar la circulación con las medidas de restricción vehicular (identificación de números de placas que no circulan cada día), cerró los centros comerciales y espacios públicos y apeló a la voluntad de la ciudadanía (Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S, plazo de 14 días).

[28] También decretó la suspensión del pago de los servicios básicos y la entrega de un bono para las personas de los sectores más afectados.

de la pandemia.[29] Un caso extremo de tensión entre ejecutivo y legislativo se dio en El Salvador donde desde antes de la alerta roja por la pandemia, los diputados y diputadas se habían enfrentado al Presidente Bukele, quien incluso había decidido "militarizar" la Asamblea Legislativa como medida de presión frente al rechazo legislativo a su exigencia de emisión de deuda por 2.000 millones de dólares.[30]

Si bien la experiencia respecto al funcionamiento del Legislativo ha sido diversa, la mayoría redujo su accionar y muchas de las agendas cruciales que se estaban discutiendo quedaron paralizadas. Los congresos debieron atender primero el hecho de que sus diseños institucionales no estaban preparados para situaciones de contingencia y menos para el funcionamiento remoto. En Chile, por ejemplo, hubo que reformar la Constitución para permitir las sesiones virtuales. Aún así, en Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela han llegado a sesionar e incluso sancionar leyes de manera virtual o de manera mixta (una parte presencial y otros de manera virtual. Sin dudas, en situaciones críticas se requiere que todos los poderes del estado participen activamente en resolver la crisis, en particular, si lo que en el fondo está en juego son los derechos consagrados constitucionalmente y más aún en sistemas donde las democracias aún no están consolidadas y la tentación autoritaria suele ser una constante.[31]

Otra cuestión relevante tiene que ver con los conflictos multinivel que se han dado en algunos sistemas federales, donde además ha habido presidentes negacionistas (como Bolsonaro en Brasil). En ese caso, por ejemplo, las autoridades subnacionales (gobernadores y alcaldes) funcionaron de manera autónoma al gobierno federal, enfrentándose incluso con el Ejecutivo Federal, tomando sus propias medidas de contención frente a la pandemia e incluso decidiendo el aislamiento social con las fuerzas de seguridad al mando. En México también se dieron casos donde los gobiernos estatales

[29] La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la Resolución No. 01/20 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, el 10 de abril de 2020.

[30] Rodríguez, Luis Mario, "La COVID-19 contagia el Estado de derecho salvadoreño", *Agenda Pública*, 13 de abril de 2020, disponible en: *http://agendapublica.elpais.com/la-covid-19-contagia-al-estado-de-derecho-salvadoreno/*.

[31] En un inicio en Perú las sesiones fueron presenciales porque no había una norma reglamentaria que les permitiera funcionar a distancia. En una de esas reuniones plenarias aprobaron la posibilidad de sesionar vía remota pero allí mismo se enfermaron una decena de parlamentarios. Hoy solo funcionan las comisiones de manera virtual. Mientras tanto en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Uruguay o República Dominicana, las y los legisladores continuarán sesionando de manera presencial.

(como Jalisco) impulsaron sus propias estrategias de prevención y control de la pandemia frente a la posición inicial del gobierno federal que tendía a minimizar los efectos de la crisis sanitaria.

2. *Los límites a la libertad de expresión*

La libertad de expresión y el derecho a la información veraz son derechos humanos claves para el pleno funcionamiento de la democracia.[32] La experiencia reciente da cuenta de los límites entre la libertad de expresión y el proceso de toma de decisiones. Una tendencia particularmente clara en estos últimos meses ha sido un mayor control sobre la libertad de expresión y los medios de comunicación de masas, con el pretexto de luchar contra la desinformación sobre el virus (infodemia) y el desacreditar a quienes dudaban de los cálculos o simplemente cuestionaban las decisiones que los gobernantes iban tomando. Por ejemplo, en Nicaragua, Venezuela e incluso El Salvador, ha sido cuestionada la gestión de la información realizada por los gobiernos desde la comunidad internacional, organizaciones internacionales de derechos humanos y también denunciada por sectores de la ciudadanía.[33]

De una manera bastante sutil, pero no menos preocupante, la gestión de esta crisis ha desnudado las dificultades que enfrentan las democracias actuales para respetar las diferencia y el derecho a la legítima protesta. El hecho de no discutir con los partidos de la oposición las diferentes medidas a adoptar; de no aceptar la crítica, ocultar cifras o cambiar el modo en que se calcula la cantidad de personas enfermas y muertes generadas han afectado la oportunidad de diálogo y generación de políticas de Estado en los sistemas democráticos. En ese sentido, diversas organizaciones internacionales defensoras de derechos humanos han alertado respecto a las posibles violaciones a los derechos humanos en diversos países en plena gestión de la crisis sanitaria.[34]

---

[32] Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) adoptó la Resolución No. 01/20 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas el 10 de abril de 2020.

[33] En El Salvador, además ha habido denuncias por detenciones arbitrarias, la inexistencia de un plan para repatriar a miles de salvadoreños que no pudieron ingresar al país por las restricciones impuestas por el Gobierno y la falta de condiciones de higiene, de cuidado a personas con enfermedades crónicas y de acceso a la información en los centros de contención (penitenciarias) (Rodríguez, *op. cit.*).

[34] Por ejemplo, Nicholas Bequelin, director regional de Amnistía Internacional, o José Manuel Vivanco, director para las Américas de Human Rights Watch, quien denunció que las autoridades violan el derecho a la libertad de expresión, al "aprovechar la pandemia para arrogarse el poder de sancionar penalmente a quienes publiquen información que las auto-

3. *Los límites a la libertad de circulación, de reunión y la implantación de "sistemas de vigilancia intrusiva"*

Uno de los derechos constitucionales más extendidos en las democracias contemporáneas es el derecho a la libertad de tránsito. Las cuarentenas, que restringen el derecho a la libertad de circulación, solo pueden estar justificadas, cuando tienen límites temporales, se imponen con fines legítimos y se aplican de manera no discriminatoria (CIDH, 2020). Algunos países resolvieron limitar la circulación de las personas, a partir de cerrar sus fronteras para sus nacionales y/o para los extranjeros no residentes[35] o generar cuarentenas forzosas para los viajeros (incluso connacionales) en sus domicilios o en centros de detención, limitar el transporte público de pasajeros y la restricción del uso de lugares públicos y la cancelación de reuniones masivas.[36] Frente a estas medidas, hay casos como el de Nicaragua, donde ha ocurrido todo lo contrario, ya que es el propio gobierno el que promueve las concentraciones, eventos deportivos, ferias gastronómicas, entre otros.

De la misma manera que en sistemas no democráticos como China en algunos países se está discutiendo usar sistemas estatales de "vigilancia intrusiva" aún cuando son potenciales instrumentos de violación de derechos humanos.[37] Por ejemplo, a partir de emplear datos de los teléfonos móviles para rastrear los movimientos de las personas y establecer espacios y personas que pueden ser factores potenciales de contagio. Si bien esta medida puede ser útil para mitigar la pandemia, bordea los límites del respeto a la privacidad de las personas. El uso de estas tecnologías ha sido denunciado por organizaciones de derechos humanos en Chile, Colombia, Ecuador y Paraguay.[38]

---

ridades consideren incorrectas". Ver Cecilia Osorio. "América Latina: Estados de excepción en tiempos de coronavirus", *El Salto Diario*, 18 de abril de 2020, disponible en: *https://www.elsaltodiario.com/coronavirus/america-latina-estado-excepcion-tiempos-brasil-bolivia-argentina-chile-bolsonaro-militarizacion.*

35 Como en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Papúa Guinea, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela.

36 Como en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Haití, Panamá, Perú o Uruguay, por mencionar algunos.

37 Ver "COVID-19: Vigilancia y amenaza por tus derechos", Amnesty International, 3 de abril de 2020, disponible en: *https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/04/covid-19-surveillance-threat-to-your-rights/.*

38 También en Austria, Bélgica, Suiza, Italia, Reino Unido o Alemania se están recopilando datos de localización anónimos o agregados de las compañías de telecomunicaciones. Israel y Corea del Sur ya monitorean los teléfonos inteligentes de los casos sospechosos para conocer su ubicación y, en Hong Kong, los visitantes deben usar pulseras electrónicas de localización.

4. *La suspensión de los derechos a la participación política*

Suspender elecciones nunca es una buena idea y mucho menos privar a la ciudadanía de elegir a sus gobernantes. Según IDEA Internacional, a junio de 2020, se habían reprogramado más de 66 procesos electorales en América, Europa, África y Asia y otros se habían cancelado sin saber cuando se llegarían a hacer.[39] En Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, México, Chile o República Dominicana se postergaron las fechas de sus respectivas elecciones nacionales o subnacionales, algunas pasaron para este año y otras para el siguiente. Esto quiere decir que los tiempos y calendarios de los procesos son una incógnita, afectando el principio de certeza que todo proceso electoral debe garantizar.

Si bien cualquier intento de un gobierno de extender su propio mandato debe ser evitado, el aprendizaje da cuenta de la necesidad de repensar cómo hacer las elecciones que cumplan con estándares de seguridad, pero que al mismo tiempo puedan emplear vías remotas o cualquier otra innovación que garantice la expresión democrática de la ciudadanía. Además, hay otra dimensión importante que tiene que ver con la inequidad en las campañas electorales, ya sea por el uso de programas estatales con fines publicitarios orientados a beneficiar al gobernante de turno en nombre de la contingencia, lo que supone una mayor personalización de la política, beneficios al partido en el gobierno y desventajas a los partidos de oposición respecto a las respuestas que no pueden o no tienen cómo dar a la pandemia.

V. Conclusiones preliminares: los déficits de las democracias

La democracia no puede suspenderse ante ninguna crisis. En ningún país, en ningún momento. Esta idea tan sencilla e importante para las y los demócratas parece no ser una preocupación para algunos gobernantes ni tampoco para sectores de la ciudadanía frente a la gestión política de la pandemia del COVID-19. En diversos países y de distintas maneras, frente a la emergencia sanitaria, se tomaron decisiones que ampliaron el margen de acción de las y los gobernantes, restringieron libertades civiles, redujeron competencias de control a otros poderes públicos, se limitaron la autonomía de gobiernos regionales o locales e indujeron fisuras en el Estado de derecho. Esta no es una

[39] En IDEA International, análisis del 20 de febrero al 10 de junio de 2020, disponible en: *https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections.*

cuestión menor. La crisis generada por la pandemia del COVID-19 golpea a las democracias en momentos donde estas ya estaban golpeadas.

La pandemia ha dado excusas a gobiernos no democráticos para expandir sus niveles de control sobre los individuos. Pero estas medidas también se están usando bajo gobiernos democráticos. El monitoreo de datos personales, la implantación de sistemas de vigilancia intrusiva, la opacidad en el manejo de la información, la supervisión y censura de lo que la ciudadanía expresa a través de las redes sociales y medios de comunicación, el uso del reconocimiento facial y la suspensión de la posibilidad de elegir a los gobernantes o votar un texto constitucional no solo limitan los derechos sino que también funcionan como elementos de control social frente a la ciudadanía. Aún cuando la vigilancia *per se* no necesariamente es antidemocrática, los riesgos de abuso político son significativos, en particular, si se autorizan y se implementan sin transparencia ni supervisión.

El hecho de que la ciudadanía acepte *dejar de hacer* y *de ser* en tiempos tan críticos nunca es bueno para las democracias y, por supuesto, no puede durar ni un día más de lo que fuera necesario (sea como sea que se establezca ese punto de inflexión). Si bien no todas las decisiones tomadas en estos meses han supuesto alteraciones constitucionales o violaciones de derechos humanos, al menos dan cuenta de las diferencias existentes en la gestión de la crisis sanitaria y fundamentalmente de las medidas económicas asumidas por los gobiernos en función de la clase de sistema político, de las capacidades estatales, si se enfrenta (o no) una crisis económica, la situación previa de los sistemas sanitarios y el hecho de que grandes sectores de la ciudadanía se encuentre en situaciones de pobreza y sin un sustento económico formal diario.[40] Estos desafíos deberán ser atendidos con urgencia porque son deudas que las democracias tienen para alcanzar el bienestar de su población más allá de la existencia de la pandemia.

Diversas voces han señalado que el margen de acción de los gobiernos de regímenes no democráticos ha sido mayor pues las condiciones políticas de sus respectivos países hacen posible instrumentar medidas más rígidas y con mayor discreción.[41] La idea detrás de estos planteamientos

[40] Sobre el caso mexicano véase el trabajo de Pozas-Loyo (2020) en el que utilizando el concepto de critical juncture examina la posibilidad de que la pandemia constituya un punto de inflexión en la trayectoria política reciente de ese país y donde además plantea que el COVID-19 pareciera no haber encendido los contrapesos horizontales de la división de poderes pero sí lo verticales propios del federalismo.

[41] Véase, por ejemplo, Schmeman, Serge, "The Virus Comes for Democracy", *The New York Times*, 2 de abril de 2020, disponible en: *https://www.nytimes.com/2020/04/02/opinion/coronavirus-democracy.html*; "Autocrats See Opportunity in Disaster", *The Economist*, 23 de abril

es que, en la ausencia de controles políticos y sociales efectivos, los líderes de esos gobiernos pueden generar medidas más eficaces para enfrentar la emergencia pero que, al mismo tiempo, pueden generar consecuencias aún más perniciosas en la protección de derechos fundamentales e inclusive propiciar mayor concentración de poder. La otra cara de esa idea es que, en regímenes democráticos, los gobiernos encuentran mayores dificultades para instaurar políticas de manera unilateral por la existencia de controles efectivos. En todo caso, los riesgos que se considera puedan presentarse para los regímenes de este tipo tienen más que ver con la posibilidad de que las respuestas a la emergencia no sean oportunas o lo suficientemente eficaces que con violaciones a derechos y concentración de poder.

¿En qué medida la gestión de la crisis contribuye a echar luz en el debate sobre la salud de la democracia que estaba presente cuando se desató la crisis sanitaria en el mundo? La relación entre sistema político y eficacia del combate al COVID-19 analizada en esta investigación aún es débil, debido al poco espacio temporal, lo que deberá ser evaluada nuevamente más adelante, con la intención de contribuir en la agenda de la democratización. En el caso de la democracia, muchos de los procesos que han sido considerados manifestaciones de su deterioro seguirán ahí mientras que algunos de esos procesos continuarán alimentado al autoritarismo. Las sociedades seguramente no serán más igualitarias y los partidos difícilmente recuperarán la confianza perdida; la personificación del poder probablemente seguirá eclipsando a la representación y la judicialización continuará siendo un mecanismo de distensión; los medios tradicionales y las redes sociales frecuentemente publicarán información falsa y el derecho contenderá con otras fuentes de orden social. En cualquier caso, desafíos como la gestión de emergencias sanitarias como la generada en el marco de esta pandemia ayudan aún más a entender los límites de las propias democracias.

VI. Referencias Bibliográficas

Boix, Carles *et al.*, "Boix-Miller-Rosato Dichotomous Coding of Democracy, 1800-2015", *Harvard Dataverse,* V3, 2018, disponible en: *https://doi.org/10.7910/DVN/FJLMKT.*

---

de 2020, disponible en: *https://www.economist.com/leaders/2020/04/23/autocrats-see-opportunity-in-disaster*; Gaspard, Patrick, "Autoritarismo viral", *El País*, 15 de abril de 2020, disponible en: *https://elpais.com/elpais/2020/04/15/opinion/1586946720_521130.html.*

CASAS, Kevin, "La democracia en América Latina: mejor de lo que suena". *The New York Times*, 28 de septiembre de 2018, disponible en: *https://www.nytimes.com/es/2018/09/28/espanol/opinion/opinion-democracia-america-latina.html*.

COPPEDGE, Michael *et al.,* "V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10". Varieties of Democracy (V- Dem) Project, 2020, disponible en: *https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/*.

DAHL, Robert, *La poliarquía,* Madrid, Tecnos, 1971.

DIAMOND, Larry, "Breaking Out of the Democratic Slump", *Journal of Democracy,* vol. 31, núm. 1, 2020.

DIAMOND, Larry, "Democracy's Deepening Recession", *Atlantic.com,* 2 de mayo de 2014, disponible en: *https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/05/the-deepening-recession-of-democracy/361591/*.

DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.), *Democracy in Decline?*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

FREIDENBERG, Flavia, "La gestión política de la pandemia COVID-19: tensiones y oportunidades democráticas", en GONZÁLEZ, Nuria *et al.* (eds.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Democracia y procesos electorales,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional.

FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo, "La democracia en América Latina", *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica, vol. 30, núm. 1, julio de 2020.

GINSBURG, Tom y HUQ, Aziz Z., *How to Save a Constitutional Democracy,* University of Chicago Press, 2018.

HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola de democratización,* Buenos Aires, Paidós, 1991.

LATINOBARÓMETRO, *Latinobarómetro. Banco de datos*, Santiago de Chile, 2018, disponible en: *http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp.*

LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan, "The Myth of Democratic Recession", *Journal of Democracy,* vol. 26, 2015, disponible en: *https://doi.org/10.1353/jod.2015.0007.*

LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel, *Cómo mueren las democracias,* Barcelona, Ariel, 2018.

LINDBERG, Staffan I. *et al.,* "V-Dem: A New Way to Measure Democracy", *Journal of Democracy,* vol. 25 núm. 1, 2014.

LINZ, Juan José, *La quiebra de las democracias,* Madrid, Alianza, 1987.

MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal, "La democracia a la deriva en América Latina", *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. 20, núm. 2, 2015.

MAZZUCA, Sebastián, "Reconceptualizing Democratization: Access to Power *versus* Exercise of Power", en MUNCK, Gerardo L. (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods,* Oxford University Press, 2007.

O'DONNELL, Guillermo, "Democracy Delegative", *Journal of Democracy,* vol. 5, núm. 1, 1994.

O'DONNELL, Guillermo, "Democracy, Human Rights, Human Development", en O'DONNELL, Guillermo *et al.* (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, 2004.

PETRELLA, Ivan, "La erosión de la democracia", *La Nación,* 24 de octubre de 2015, disponible en: *https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-erosion-de-la-democracia-nid1839211.*

POZAS-LOYO, Andrea, *On the Possible Legal and Political Effects of the COVID-19 Pandemic in México,* Manuscrito, 11 de junio de 2020.

PRZEWORSKI, Adam, *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2019.

RODRÍGUEZ, Luis Mario, "La COVID-19 contagia el Estado de derecho salvadoreño", *Agenda Pública*, 13 de abril de 2020, disponible en: *http://agendapublica.elpais.com/la-covid-19-contagia-al-estado-de-derecho-salvadoreno/*.

SAAVEDRA HERRERA, Camilo, "Llueve sobre mojado. Una primera reflexión sobre la relación régimen político-COVID-19", en GONZÁLEZ, Nuria *et al.* (eds.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Democracia y procesos electorales,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional.

TILLY, Charles, "Inequality, Democratization, and De-Democratization", *Sociological Theory,* vol. 21, núm. 1, 2003.

VARGAS CULLEL, Jorge, "Democratización y des-democratización: Estados, ciudadanías y las nuevas tecnologías del poder", conferencia impartida en la Universidad EAFIT, Medellín, el 6 de diciembre de 2019, disponible en: *https://estadonacion.or.cr/democratizacion-y-des-democratizacion-estados- ciudadanias-y-las-nuevas-tecnologias-del-poder/.*

RETOS PARA EL SECTOR PRIVADO: RETORNO A CENTROS DE TRABAJO

María de los Ángeles FROMOW RANGEL*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas.* III. *Resguardo domiciliario corresponsable.* IV. *Clasificación para actividades económicas.* V. *Recomendaciones generales para el sector privado.* VI. *¿Qué hacer si un trabajador es contagiado por COVID-19?* VII. *Recomendaciones de la Secretaría de Salud y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.* VIII. *Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.* IX. *Recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en la fase 3.* X. *Preguntas frecuentes de los empleadores.* XI. *Plan para el Retorno al Trabajo ante COVID-19.* XII. *Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para realizar inspecciones en los centros de trabajo.* XIII. *Conclusiones.* XIV. *Fuentes consultadas.*

I. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos viviendo un momento crucial no solo nacional, sino a nivel mundial. No se trata de un terremoto o un tsunami que pudiera cimbrar una parte del planeta de forma material. Desafortunadamente, atravesamos un problema mayor que tiene que ver con la salud, la vida y la existencia misma del género humano, con medidas de salud, sanitarias, preventivas y de reacción para atender la propagación del COVID-19, pues esta situación ha generado consecuencias en los ámbitos político, social, educativos laborales y económicos.

En este sentido, para el sector privado se ha vuelto un torbellino de acciones a emprender para poder cumplir las acciones mandatadas por el gobierno, así como en los diversos temas que le competen como patrón. Por ejemplo, en temas contractuales contar con una comunicación opor-

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0002-8836-9755.*

tuna para una posible renegociación, modificación, suspensión temporal o terminación de los contratos y convenios; la revisión de éstos y demás acuerdos comerciales para determinar responsabilidades por caso fortuito o fuerza mayor, así como también la realización de anexos técnicos para adecuarlos a la situación y, en su caso, determinar nuevos periodos de contratación.

Además de instrumentar diversas acciones para salvaguardar la salud de sus trabajadores durante la pandemia, para lo cual el sector empresarial debe considerar: negociar con los trabajadores, incluso con los sindicatos, para anticipar vacaciones, trabajar en casa, disminuir comisiones de ventas, celebrar nuevos contratos colectivos; y reiteramos, reforzar medidas de seguridad e higiene de los empleados que tengan mayor contacto con el público en general y/o compañeros de trabajo, para que utilicen caretas sanitarias, cubre bocas, guantes, gel antibacterial, productos desinfectantes, limpieza constante de las áreas de trabajo y fomento al intercambio electrónico de documentos; por nombrar algunas.

Por eso, nos parece importante mencionar los retos que hoy enfrenta el sector privado y algunas recomendaciones para el retorno a los centros de trabajo como un primer paso de nuestra incorporación a la llamada nueva normalidad.

II. Reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas

Con la declaración de la fase 3, caracterizada por la presencia de brotes regionales y dispersión nacional de la enfermedad —propagación del virus más extensa—, se hace aún más difícil interrumpir la cadena de transmisión; en estos momentos los números de casos se desarrollan por miles.

Se ha continuado con el reforzamiento de distintas acciones gubernamentales que establecen la suspensión de cualquier tipo de actividad en centros de trabajo que presenten brotes activos de la enfermedad; permanecer en una cuarentena generalizada y obligatoria; evitar el saludo de beso y abrazo, y suspensión de clases en escuelas, entre otras.

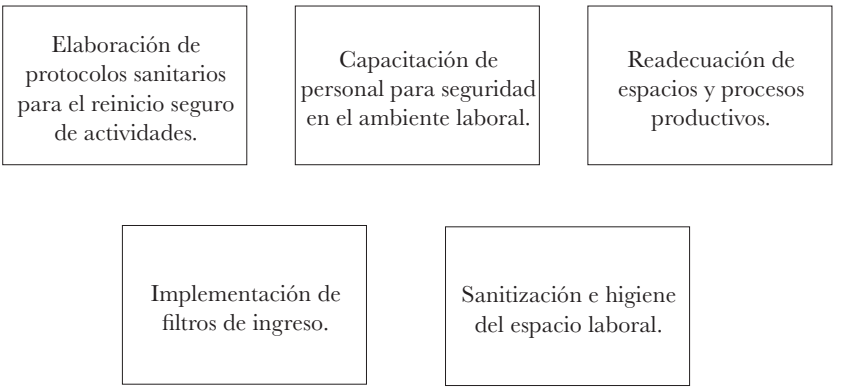
Sin embargo, ante el colapso de algunas industrias y actividades económicas, la Secretaría de Salud publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*), el acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico

relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.[1]

Un día después, el 15 de mayo de 2020, la misma dependencia modificó al acuerdo mencionado[2] por considerar necesario establecer un mecanismo que involucrara a los sectores público, social y privado para retomar las actividades bajo protocolos de seguridad sanitaria, que garanticen tanto a sus trabajadores, como al público, el cumpliendo con estándares que mitiguen y reduzcan riesgos asociados al virus mencionado.

Es cierto que estos instrumentos establecieron obligaciones, particularmente, a las empresas involucradas en estas actividades esenciales de construcción, minería y la referente a la fabricación de equipo de transporte; sin embargo, serán un marco de referencia para la reapertura de las distintas actividades económicas e industrias que comiencen con un retorno a los centros de trabajo de manera segura.

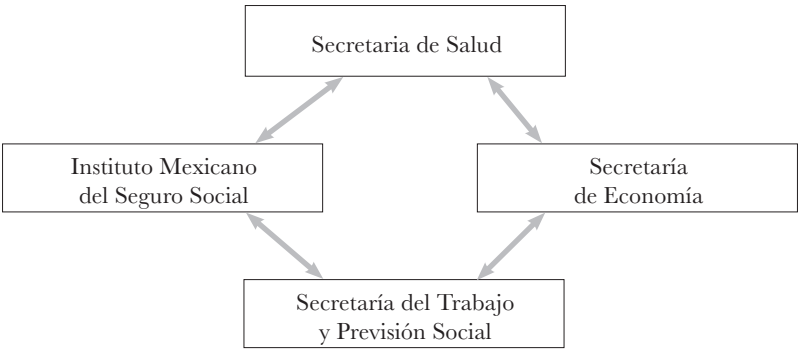
En el momento de la publicación de los acuerdos mencionados, se determinaron las primeras recomendaciones a saber:



[1] Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias. Publicado en el *DOF* el 14 de mayo de 2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020*.

[2] Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, publicado el 14 de mayo de 2020. Publicado en el *DOF* el 15 de mayo de 2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593411&fecha=15/05/2020*.

De igual forma, se señala que los protocolos aludidos deben cumplir con los lineamientos generales que dispongan las siguientes dependencias:



Por ello, una de las primeras recomendaciones que expresamos es que, en cada uno de los centros de trabajo se desarrolle una planeación de las medidas sanitarias que se requieren para el retorno a las actividades laborales. Esto debe desenvolverse a partir de una evaluación de la infraestructura y servicios que se brindan, pues se convertirán en el marco de actuación y prevención de posibles contagios.

Esto con la finalidad de construir protocolos sanitarios para el reinicio seguro de actividades que, además se convertirán en herramientas documentales para anticipar cualquier tipo de responsabilidad futura empresarial, ante las inspecciones de cumplimiento que emprenda la autoridad.

La publicación de estos acuerdos cobra importancia para cada uno de los centros de trabajo, pues aún sin conocer fecha cierta para su reapertura, con estas acciones gubernamentales se han dado todas las pistas de los mínimos indispensables para las paulatinas reincorporaciones laborales, así como los elementos que ayudarán a demostrar, en alguna contingencia laboral o de inspección de las autoridades, que las acciones y protocolos emprendidos se encuentren apegados a los requisitos técnicos establecidos, de manera mínima, por las dependencias aludidas.

A la fecha de desarrollo del presente documento, no hay fecha cierta para reincorporarnos a nuestros centros de trabajo, sin embargo, se han dado pautas para preparar un escenario llano e ideal, con la determinación de personal responsable de comunicar e informar a los colaboradores sobre las indicaciones de las autoridades sanitarias; revisar que los trabajadores estén inscritos a la institución de seguridad social que le corresponde; hacer una clasificación de riesgo en el trabajo, por mencionar algunas otras recomendaciones.

Otro ejemplo es la identificación de actividades que implican contacto; colocar información oficial sobre COVID-19 en lugares visibles del centro de trabajo; difundir el teléfono de emergencia de la autoridad sanitaria; capacitar a los trabajadores sobre medidas de prevención y, por supuesto, preparar al trabajador para asumir y realizar funciones ante posibles ausentismos.

En concordancia a los textos de los acuerdos publicados para la reapertura y las diversas comunicaciones públicas de la autoridad, consideramos importante tener en cuenta que el proceso de aprobación de los protocolos y acciones sanitarias pudiera verse saturado y afectado por la cantidad de empresas que lo solicitaran, por lo que conforme al artículo 4o., fracción V, del acuerdo emitido por la Secretaría de Salud el día 15 de mayo, entendemos necesario informar la apertura de operaciones una vez que se tengan listos los protocolos y medidas de seguridad sanitarias alienadas a las disposiciones que se publiquen, entendiéndose esto como un proceso de autorregulación.

III. Resguardo domiciliario corresponsable

El resguardo domiciliario corresponsable ha sido una de las acciones fundamentales para la mitigación del virus SARS-CoV2, desde que la emergencia sanitaria fue determinada, y en este sentido, la modificación al acuerdo por el que se establecieron acciones extraordinarias para atender la emergencia del 31 de marzo, publicado en mes de abril,[3] mantuvo esta acción de manera estricta para los siguientes grupos:

- Toda persona mayor de 60 años de edad.
- Estado de embarazo o puerperio inmediato.
- Diagnóstico de hipertensión arterial.
- Diabetes mellitus.
- Enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas.
- Inmunosupresión (adquirida o provocada).
- Insuficiencia renal o hepática.

[3] Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020. Publicado en el *DOF* el 21 de abril de 2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020.*

Esto, con independencia de si su actividad laboral se considera esencial o, de tratarse de personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar.

Es primordial para esta medida realizar un diagnóstico exhaustivo de los empleados por las áreas de recursos humanos y, sobre todo, conforme a las declaraciones expresas que los trabajadores puedan hacer bajo protesta de decir verdad. Puesto que, al empleador solo se le podrá exigir una reincorporación, cuando la autoridad de salud lo determine viable, de conformidad con su padecimiento. Por lo que será importante dar seguimiento a las políticas que al respecto dicte el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en materia de incapacidades.

IV. Clasificación para actividades económicas

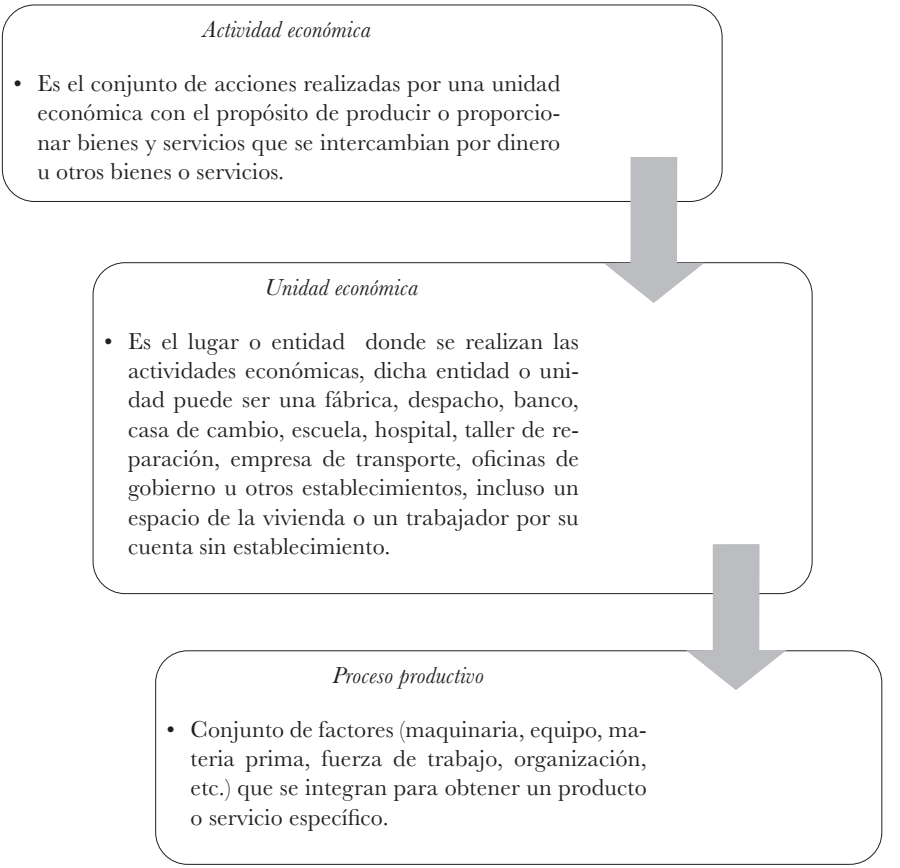
Antes de comenzar con algunas recomendaciones generales para el sector privado, nos parece importante exponer la manera en que se clasifican las actividades económicas en nuestro país, de acuerdo con los criterios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como organismo responsable de captar y difundir información de México sobre recursos, población y economía, además de ser quien coordina el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

Al respecto, el INEGI ha desarrollado una Clasificación para Actividades Económicas[4] que determina una jerarquización de actividades de acuerdo con los procesos productivos con base en la actividad económica principal. Esta clasificación referida se compone de dos niveles:

Nivel	*Características*
20 sectores de actividad de la Clasificación Industrial de América del Norte, SCIAN 2007.	Mantiene la misma clave de dos dígitos, denominación y criterio de construcción, por lo que hay total comparabilidad.
178 subgrupos y 26 de ellos corresponden a subgrupos poco especificados.*	Se distingue por una clave de cuatro dígitos, los dos primeros se relacionan al sector SCIAN y los últimos obedecen a una desagregación diferenciada de actividades según el proceso productivo.
*Esta clasificación es construida de acuerdo con requerimientos específicos, es decir, de informantes en hogares y no de unidades económicas; así como de comparabilidad con clasificaciones anteriores.	

[4] Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Clasificación para Actividades Económicas, disponible en: *http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/205/download/5998.*

Además, la clasificación en comento expresa tres conceptos que son fundamentales para el entendimiento de la sistematización, que a la letra dicen:



Finalmente, estimamos conveniente mencionar la clasificación de sectores de actividad que otorga la Clasificación Industrial de América del Norte, SCIAN 2007,[5] toda vez que los primeros tres sectores para reaperturar actividades en el mes de junio fueron construcción, minería y la fabricación de equipo de transporte, por lo que resulta interesante conocer cuál o cuáles son sus características para que puedan considerarse primordiales y reiniciar actividades en una nueva normalidad.

[5] *Idem.*

Agrupación tradicional	*Característica general*	*Sector*
Actividades primarias	Explotación de recursos naturales	11) Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.
Actividades secundarias	Transformación de bienes	21) Minería. 22) Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final. 23) Construcción. 31-33) Industrias manufactureras.
Actividades terciarias	Distribución de bienes	43) Comercio al por mayor. 46) Comercio al por menor. 48-49) Transportes, correos y almacenamiento.
	Operaciones con información	51) Información en medios masivos.
	Operaciones con activos	52) Servicios financieros y de seguros. 53) Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles.
	Servicios cuyo insumo principal es el conocimiento y la experiencia del personal	54) Servicios profesionales, científicos y técnicos. 55) Corporativos. 56) Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación. 61) Servicios educativos. 62) Servicios de salud y de asistencia social.
	Servicios relacionados con la recreación	71) Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos. 72) Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas.
	Servicios residuales	81) Otros servicios excepto actividades gubernamentales.
	Gobierno	93) Actividades legislativas, gubernamentales de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.

En este orden de ideas, la Secretaría de Salud, emitió y publicó en el DOF los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas,[6] con el objeto establecer las medidas específicas que

[6] Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas. Publicados en el *DOF* el 29 de mayo de 2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594138&fecha=29/05/2020*.

las actividades económicas deberán implementar en el marco de la estrategia general para la nueva normalidad, para lograr un retorno o la continuidad de las actividades laborales seguro, escalonado y responsable.

Con relación a lo desarrollado en el presente documento, es de resaltarse la descripción del tamaño de las unidades económicas por sector, número de empleados, así como los niveles de riesgo de exposición al virus SARS-COVID-19, explicados en estos lineamientos:

Tamaño	*Sector*	*Rango de número de personas trabajadoras*	*Tipo de medidas*
Micro	Todas	Hasta 10	• Medidas indispensables: 15 • Medidas recomendadas: 40
Pequeña	Comercio	Desde 11 hasta 30	
	Industria y servicios	Desde 11 hasta 50	
Mediana	Comercio	Desde 31 hasta 100	• Medidas indispensables: 15 • Medidas recomendadas: 62
	Servicios	Desde 51 hasta 100	
	Industria	Desde 51 hasta 250	
Grande	Servicios y comercio	Desde 101	• Medidas indispensables: 15 • Medidas recomendadas: 72
	Industria	Desde 251	

V. Recomendaciones generales para el sector privado

Como vemos, de manera escalonada, cada sector comenzará con la reapertura de los centros de trabajo a su cargo, y es importante tener en cuenta las condiciones y directrices que emitan las autoridades, para que el regreso a las labores sea de manera segura para empleadores y trabajadores por igual.

A continuación, expondremos algunas recomendaciones generales para el sector privado, con independencia de las actividades que desarrollen:

— Determinar personal responsable de comunicar e informar a los colaboradores sobre las indicaciones de las autoridades sanitarias, así como de la elaboración de un plan de acción para los centros de trabajo.

Para ello, lo recomendable es la conformación de un grupo o comité que se especialice en estas comunicaciones e información emitidas por

las autoridades sanitarias y por las dependencias cuya determinación tenga alguna repercusión en las medidas que deben establecerse en los centros de trabajo, o bien, en las labores de los trabajadores según su función.[7]

Este grupo de trabajo o comité, entre sus funciones también deberá elaborar un plan de acción para los centros de trabajo donde determine, por ejemplo:

- Cuestiones de infraestructura para respetar las medidas de sana distancia entre los colaboradores, sistemas de ventilación, procesos de sanitización y desinfección de los lugares de trabajo, etcétera.
- Normas para la entrada y salida de los Centros de Trabajo.
- Reglas sobre horarios en la oficina, y los horarios que se deben respetar para los casos de realizar teletrabajo o *home office.*
- Pautas sobre el equipo de protección de los trabajadores: uso de cubrebocas, lavado de manos, guantes, etcétera.
- Capacitar a los trabajadores sobre medidas de prevención.
- Preparar al trabajador para asumir y realizar funciones ante posibles ausentismos.

De acuerdo con la Guía sobre la preparación de los lugares de trabajo para el virus COVID-19,[8] elaborada por el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos de América, algunos pasos a seguir por parte de los empleadores para reducir los riesgos de exposición de los trabajadores al virus SARS-CoV-2, es desarrollar un plan de preparación y respuesta contra enfermedades infecciosas, considerando:

- Dónde, cómo y a cuáles fuentes de SARS-CoV-2 podrían estar expuestos los trabajadores, incluyendo: el público en general, clientes y compañeros de trabajo, y personas individuales o aquellas en un riesgo de infección particularmente alto (por ejemplo: viajeros internacionales que han visitado lugares donde existe una transmisión generalizada sostenida (continua) del COVID-19, trabajadores del cuidado de la salud que han tenido exposiciones sin protección a personas que portan o se sospecha que portan el COVID-19).

[7] Debido a los tamaños que las empresas puedan tener representación del empleador, los trabajadores, e incluso del sindicato, de ser el caso.

[8] Guía sobre la Preparación de los Lugares de Trabajo para el virus COVID-19, Departamento del Trabajo de los EE. UU, OSHA 3992-03 2020, disponible en: *https://www.osha.gov/Publications/OSHA3992.pdf.*

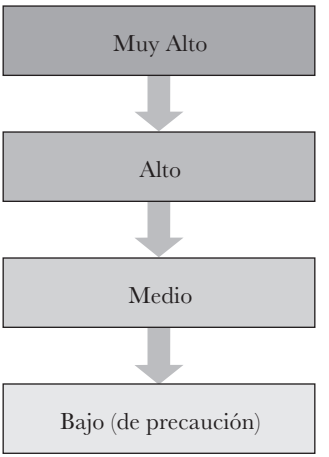
- Factores de riesgo no ocupacionales en el hogar y en ambientes comunitarios.
- Los factores de riesgo individual de los trabajadores (por ejemplo: mayor edad, presencia de condiciones médicas crónicas, incluyendo condiciones que comprometan el sistema inmunológico, embarazo).
- Los controles necesarios para atender esos riesgos.
- Seguir las recomendaciones federales y estatales, locales, tribales y/o territoriales respecto al desarrollo de planes de contingencia para situaciones que pudieran surgir como resultado de los brotes, por ejemplo:
    - Mayores índices de ausentismo entre los trabajadores.
    - Necesidad de un distanciamiento social, turnos de trabajo escalonados, reducción en las operaciones, prestación de servicios a distancia y otras medidas reductoras de la exposición.
    - Opciones para realizar operaciones esenciales con una menor fuerza laboral, incluyendo capacitación en múltiples áreas de diferentes trabajos para continuar operaciones o prestar servicios en aumento.
    - Interrupción en las cadenas de suministro o retraso en las entregas.

— Revisar que los colaboradores estén inscritos a la institución de seguridad social que le corresponde Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta es una actividad fundamental para las áreas de recursos humanos, pues como veremos más adelante, al confirmarse que un trabajador está contagiado por COVID-19, el primer paso ante esta situación es tramitar la suspensión laboral del empleado a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, de manera temporal.

— Hacer una clasificación de riesgo en el trabajo: por ejemplo, la identificación de actividades que implican contacto.

Esta clasificación de riesgos en relación con las actividades de los trabajadores y sus grados de exposición ocupacional al virus que nos ocupa puede determinarse como: muy alto, alto, medio o bajo (de precaución). Asimismo, estos niveles varían de acuerdo con las actividades e industria de que se trate.



De acuerdo con la guía sobre la preparación de los lugares de trabajo[9] mencionada, los trabajos con riesgo muy alto de exposición son aquellos con potencial alto de contacto a fuentes conocidas o sospechosas de COVID-19, prácticamente los trabajadores del cuidado de la salud como doctores, enfermeras, dentistas, paramédicos, técnicos de emergencias médicas, personal de laboratorios, médicos forenses, por ejemplo.

Por su parte, el riesgo alto engloba a personal dedicado al cuidado de la salud como aquél que deba entrar a los cuartos de los pacientes a realizar actividades de aseo, operadores de ambulancias, encargados de entierro o cremación, por mencionar algunos.

El riesgo medio es determinado por el contacto frecuente o cercano, por ejemplo, a 1.8 metros, con personas que podrían estar infectadas con el SARS-CoV-2, pero que pudieran ser asintomáticas o desconocer que portan el virus. Por ejemplo, escuelas, ambientes de trabajo de alta densidad poblacional y algunos ambientes de alto volumen comercial.

Y finalmente, el riesgo de exposición bajo (de precaución), es aquel que le ocurre a aquellos trabajadores que no requieren contacto con personas que se conoce o se sospecha que están infectados por el virus, no tienen contacto a menos de 1.8 metros, y tienen un contacto mínimo con público y otros compañeros de trabajo.

Según el Observatorio de la Organización Internacional del Trabajo,[10] los trabajadores en situación de riesgo desde una perspectiva sectorial son:

---

[9] *Idem.*

[10] Observatorio de la OIT: *El COVID-19 y el mundo del trabajo*, 2a. ed., Organización Internacional del Trabajo, 7 de abril de 2020, *https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf.*

Sector de la economía	*Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica*	*Situación laboral de referencia (estimaciones mundiales para 2020 antes del brote del COVID-19)*			
		Nivel de empleo (en miles)	*Participación en el empleo mundial (%)*	*Relación salarial (ingresos mensuales promedio por sector/ingresos totales promedio)*	*Participación femenina (%)*
Enseñanza	Baja	176 560	5,3	1,23	61,8
Actividades sanitarias y de servicios sociales	Baja	136 244	4,1	1,14	70,4
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	Baja	144 241	4,3	1,35	31,5
Servicios públicos esenciales	Baja	26 589	0,8	1,07	18,8
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Baja-media*	880 373	26,5	0,72	37,1
Construcción	Media	257 041	7,7	1,03	7,3
Actividades financieras y de seguros	Media	52 237	1,6	1,72	47,1
Minería y canteras	Media	21 714	0,7	1,46	15,1
Artes, entretenimiento y recreación, y otras actividades de servicios	Media-alta*	179 857	5,4	0,69	57,2
Transporte y almacenamiento, e información y comunicación	Media-alta*	204 217	6,1	1,19	14,3
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	Alta	143 661	4,3	0,71	54,1
Actividades inmobiliarias; actividades administrativas y comerciales	Alta	156 878	4,7	0,97	38,2
Industrias manufactureras	Alta	463 091	13,9	0,95	38,7

Sector de la economía	*Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica*	*Situación laboral de referencia (estimaciones mundiales para 2020 antes del brote del COVID-19)*			
		Nivel de empleo (en miles)	*Participación en el empleo mundial (%)*	*Relación salarial (ingresos mensuales promedio por sector/ingresos totales promedio)*	*Participación femenina (%)*
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	Alta	481 951	14,5	0,86	43,6

Asimismo, los Lineamientos Técnicos Específicos mencionados, emitidos por la Secretaría de Salud, describen los niveles de riesgo epidemiológico para los centros de trabajo, de conformidad con el Sistema de Alerta Sanitaria.

Nivel de riesgo epidemiológico	*Descripción*	*Ejemplos de medidas*
Máximo	Solo se encuentran en operación las actividades esenciales	Se activan los protocolos para favorecer el trabajo en casa. Asegurarse de que existe distancia de 1.5 metros entre personas; cuando esto no se pueda cumplir, se dotará de Equipo de Protección Personal (EPP) a las personas trabajadoras. Colocar barreras físicas en las estaciones de trabajo, comedores, etcétera. Incrementar frecuencia en el transporte; alternar asientos. El personal vulnerable debe trabajar desde casa. Establecer escalonamientos y flexibilización de horarios y turnos. Filtro de ingreso y egreso de trabajadores.
Alto	Operación plena de actividades esenciales y operación reducida en actividades no esenciales	Se activan los protocolos para favorecer el trabajo en casa. Presencia de personal al 30% de las actividades no esenciales. Asegurarse de que existe distancia de 1.5 metros entre personas; cuando esto no se pueda cumplir, se dotará de EPP a las personas trabajadoras. Colocar barreras físicas en las estaciones de trabajo, comedores, etcétera. Incrementar frecuencia en el transporte; alternar asientos. Establecer escalonamientos y flexibilización de horarios y turnos. Prestar atención permanente en la población vulnerable. Reforzar de ingreso y egreso de trabajadores.

Nivel de riesgo epidemiológico	*Descripción*	*Ejemplos de medidas*
Intermedio	Actividades acotadas en el espacio público y actividad económica plena	Favorecer el trabajo desde casa. Asegurarse de que existe distancia de 1.5 metros entre personas. Colocar barreras físicas en las estaciones de trabajo, comedores, etcétera. Incrementar frecuencia en el transporte; alternar asientos. Prestar atención permanente a la población vulnerable. Mantener activo el filtro de ingreso y egreso de trabajadores.
Cotidiano	Reanudación de actividades	Presencia de todo el personal en el centro de trabajo. Implementación de medidas de protección de la salud. Prestar atención permanente a la población vulnerable.

— Colocar información oficial sobre la COVID-19 en lugares visibles del centro de trabajo.

Para ello, es importante también difundir el teléfono de emergencia de la autoridad sanitaria, así como informar sobre signos y síntomas del virus.

— Elaboración de protocolos sanitarios.

Además, de considerar que los protocolos, como las otras mecánicas debidamente documentadas, servirán como medio de defensa ante posibles visitas de inspección de las autoridades sanitarias y dependencias, estos deben incluir al menos lo siguiente:

- Guardar "su sana distancia".
- Utilizar cubre bocas que cubran adecuadamente tanto nariz como boca.
- Utilizar lentes de protección o goggles.
- Limpiar de forma constante con cloro las superficies.
- Tomar temperatura y llevar a cabo un registro de esta con nombre y temperatura del personal a su ingreso.
- Conservar los baños limpios, con agua, jabón y gel desinfectante.
- Lavar diariamente todos los vehículos, especialmente en donde va la carga.
- Las personas a cargo de los lugares de carga, descarga, deben garantizar limpieza diaria adecuada y la presencia de gel desinfectante para lavado de manos.

— En materia de protección de datos personales.

Dentro de este marco de protección de datos personales, las recomendaciones para el sector privado son:

- No divulgar la información del empleado afectado.
- En las comunicaciones sobre las medidas de prevención o acciones contra el contagio del virus, debe evitarse identificar a los empleados afectados.
- El tratamiento de los datos de salud del empleado afectado debe ser informado por el titular de los datos y este debe conocer las finalidades para las que serán recabados y tratados.
- Obtener su consentimiento por escrito sobre la utilización de datos.
- Poner a disposición del empleado afectado el aviso de privacidad.
- En caso de que se requiera la transferencia de los datos personales ante las autoridades de salud, deberá verificarse la seguridad de la protección de dichos datos.
- Definir con los responsables la conservación de los datos personales relacionados con casos de COVID-19 y los mecanismos para su eliminación de forma segura.

VI. ¿Qué hacer si un trabajador es contagiado por COVID-19?

Confirmado el diagnóstico, la empresa deberá:

A. *Tramitar la suspensión laboral del empleado a través del IMSS*

— Si fue diagnosticado por un servicio privado de salud, asegurarse que el trabajador informe a las autoridades sanitarias su enfermedad.
— El IMSS debe otorgar el certificado médico en el que se indique el estado de salud.
— El tratamiento de la situación es asimilado a una incapacidad temporal por COVID-19.
— Los trabajadores CONFIRMADOS que no requieren hospitalización se deberán mantener en resguardo domiciliario, y de ser posible en aislamiento.

B. *Negar el acceso del trabajador a la empresa.*

— Hasta que le emitan el alta o evaluación médica.
— El IMSS, en su caso, determinará que el trabajador puede regresar a sus labores sin la posibilidad de considerar que hay un riesgo de contagio para los demás colaboradores.
— Esto es aplicable incluso si el trabajador es asintomático.
— El seguimiento y el alta de los trabajadores contagiados debe ser supervisado por su médico, ya sea del sector público o privado.

C. *Reforzar las medidas de prevención en la empresa para el conjunto de empleados.*

— Especialmente: limpieza de todas las superficies, equipos y demás elementos encontrados en las instalaciones laborales de la empresa, con énfasis en las áreas donde el trabajador confirmado hubiera tenido contacto.
— Detectar y retirar de labores a quiénes hayan estado en contacto con el trabajador contagiado, por lo menos 14 días en resguardo domiciliario y, de ser posible, aislamiento.
— Si es el caso, realizar trabajo domiciliario (teletrabajo o home office), solo con acuerdo del trabajador.
— Valorar la realización de una prueba de diagnóstico para los demás trabajadores.
— Hay que recordar que es obligación de todo trabajador someterse a los exámenes médicos (art. 134, fracción X, de la LFT).

D. *Incrementar las medidas de comunicación y difusión entre todos sus trabajadores, e incluso colaboradores, para evitar el contagio y la propagación del virus.*

— Se debe evitar ocultar el impacto de la emergencia sanitaria y mantener una comunicación realista, basada en fuentes oficiales y confiables.
— Utilizar un lenguaje sencillo y apropiado, que evite generar confusión o especulaciones equivocadas.
— Se debe procurar compartir mensajes positivos y de esperanza para generar un ambiente adecuado.
— Difundir buenas prácticas.

VII. Recomendaciones de la Secretaría de Salud y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

La Guía de Acción para los Centros de Trabajo ante el COVID-19,[11] establece las siguientes medidas:

- Mantenerse informados a través de los canales oficiales del gobierno de México para saber cómo pueden proceder en cada momento.
- El reglamento federal de seguridad y salud en el trabajo y la NOM-019-STPS-2004, establecen el marco de actuación en cuanto a medidas de prevención y organización a favor de la salud entre empleadores, así como entre trabajadores en los centros de trabajo.
- La NOM-30-STPS-2004 establece que los centros de trabajo del país tienen la obligación de incorporar e implementar las recomendaciones que emitan autoridades competentes.
- Elaborar los planes de atención de emergencia en los centros de trabajo.
- Instrumentación de un filtro de supervisión general de ingreso de trabajadores y clientes para así poder detectar personas con síntomas.
- Preparar a trabajadores para que puedan asumir y realizar diferentes funciones ante posible ausentismo.
- Escalonar horarios para el uso de las instalaciones con el fin de disminuir el contacto.
- Separar las estaciones de trabajo compartidas a una distancia de 1.50 a 2.0 metros.
- Llevar a cabo el registro del personal incapacitado y evaluar posibles casos de contagio.
- Monitoreo de trabajadores en aislamiento y en caso de ser necesario contactar a la autoridad.
- Monitorear las disposiciones que establezcan las autoridades competentes para la modificación de acciones.

[11] Guía de Acción para los Centros de Trabajo ante el COVID-19, emitida por la Secretaría del Trabajo y la secretaría de Salud, 24 de abril de 2020, disponible en: *https://www.gob.mx/stps/documentos/guia-de-accion-para-los-centros-de-trabajo-ante-el-covid-19*.

VIII. Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo

Algunas recomendaciones que ha expuesto la Organización Internacional del Trabajo a los empleadores son:[12]

- Aplicar buenas prácticas basadas en el diálogo social, las leyes laborales nacionales y normas internacionales del trabajo en la implementación de políticas nuevas o existentes.
- Asegurar que todos los trabajadores tengan derecho a medidas de apoyo en el lugar de trabajo, sin discriminación, y que todos los trabajadores estén enterados de ellas, las entiendan y se sientan cómodos usándolas.
- Proteger el lugar de trabajo contra la discriminación y el estigma social facilitando la capacitación y garantizando que los mecanismos de denuncia sean confidenciales y seguros.
- Apoyar a los padres que trabajan con opciones de cuidado infantil que sean seguras y apropiadas en el contexto del COVID-19.
- Prevenir y abordar los riesgos en el lugar de trabajo fortaleciendo las medidas de seguridad y salud en el trabajo.
- Proporcionan orientación y capacitación sobre medidas de seguridad, terapias ocupacionales y prácticas de higiene.
- Alentar a los trabajadores a buscar atención médica adecuada en caso de fiebre, tos y dificultad para respirar.
- Apoyar a los empleados que enfrentan directamente el estrés durante el brote de COVID-19.

IX. Recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en la fase 3

La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda para el escenario de generalización o nivel 3 o fase 3 del COVID-19, las siguientes acciones:[13]

---

[12] Recomendaciones a las empresas para que ayuden a sus empleados durante la pandemia del coronavirus, 30 de marzo de 2020, disponible en: *https://news.un.org/es/story/2020/03/1472042*.

[13] Respuesta a la propagación comunitaria de COVID-19: orientación provisional, 7 de marzo de 2020, disponible en: *https://apps.who.int/iris/handle/10665/331421*.

Situación	*Intervención*	*Situación*	*Intervención*
Recomendado en todas las situaciones.	• Higiene de manos. • Etiqueta respiratoria. • Máscaras para síntomas. • individuos. • Aislamiento y tratamiento de enfermedades. • individuos. • Monitoreo de síntomas de salud. • Contactos. • Consejos de salud para viajeros. • Limpieza ambiental.	Considerar, basado en la local y/o global evaluación	• Evitar el hacinamiento (es decir, reuniones en masa). • Cierres escolares y otras medidas. • Cierres de transporte público. • Cierres de lugares de trabajo y otras medidas. • Cuarentena de salud pública (contactos asintomáticos) y/o aislamiento (individuos enfermos).

X. Preguntas frecuentes de los empleadores

1) ¿Es posible llamar a los empleados de los llamados grupos vulnerables para que se presenten a trabajar?

> R. No es posible obligarlos a que se presenten a trabajar, debido a que el Acuerdo de la Secretaría de Salud publicado en el *DOF* el 21 de abril de 2020, no modifica la fracción V del punto Primero del Acuerdo de la Secretaría de Salud publicado en el *DOF* el 31 de marzo de 2020, que establece:
>
> V. El resguardo domiciliario corresponsable se aplica de manera estricta a toda persona mayor de 60 años de edad, estado de embarazo o puerperio inmediato, o con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedad cardíaca o pulmonar crónicas, inmunosupresión (adquirida o provocada), insuficiencia renal o hepática, independientemente de si su actividad laboral se considera esencial...

Cabe señalar, que debido a lo confuso en que son redactados los Acuerdos que se han expedido en esta materia, podría en un momento dado argumentarse, la última parte de la fracción V del punto primero del acuerdo de 31 de marzo de 2020, en el sentido de que: "El personal esencial de interés público podrá, de manera voluntaria, presentarse a laborar;"

Sin embargo, no resulta recomendable que se les invite a laborar, ello debido a que como dicen son personas en condiciones vulnerables, y para el caso de que se presentara un contagio, podría derivar en demandas y juicios legales, donde pueden o no tener la razón, ello depende de los criterios de

los jueces y de los tribunales laborales, por lo que se estima que no resulta recomendable correr ese riesgo.

De ser el caso, y asumir los costos de litigio, lo recomendable es documentar la voluntad del operador de incorporarse a trabajar, mediante carta voluntaria firmada y entregada a la empresa; además de redoblar medidas de seguridad, incluyendo los trajes especiales y caretas, así como toma de temperatura al inicio y fin de labores; que los trabajadores firmen de recibido el equipo de protección, así como las instrucciones a seguir sobre las medidas sanitarias. Siempre y cuando no se encuentren en las entidades que están marcadas en color rojo que son las de mayor contagio y muertes.

2) ¿Qué sucede si las rutas de los operadores van de municipios sin riesgos a otros con niveles de contagios altos, o viceversa?

> R. El párrafo segundo del artículo 5o. del acuerdo de 14 de mayo de 2020, establece que la Secretaría de Salud, en coordinación con las autoridades sanitarias de las entidades federativas, establecerán medidas de prevención y control de COVID-19, específicas para los municipios en los cuales, al 18 de mayo del 2020, no se hubieran presentado casos de COVID-19 y que, además, no tengan vecindad con municipios con casos de COVID-19:
>
> La Secretaría de Salud, a más tardar el día 17 de mayo del 2020, mediante un comunicado técnico que se publicará en la página *www.salud.gob.mx*, dará a conocer cuáles son los municipios a que se refiere el párrafo anterior. Asimismo, la Secretaría de Salud, en coordinación con las autoridades sanitarias de las entidades federativas, establecerán medidas de prevención y control de COVID-19 específicas para estos municipios.

Muy seguramente la autoridad determinará mecanismos limitados de movilidad por lo que los empleados no podrían ingresar a los municipios de alto riesgo.

XI. Plan para el Retorno al Trabajo ante COVID-19

A la fecha de elaboración del presente documento, el gobierno federal emitió los Lineamientos Técnicos de Seguridad Sanitaria en el Entorno Laboral,[14]

[14] Lineamientos Técnicos de Seguridad Sanitaria en el Entorno Laboral, disponible en: *http://nuevanormalidad.gob.mx/files/LT-SS-EL-2020.pdf?*

en el que se describieron algunas acciones para contar con un plan para el retorno al trabajo ante el COVID-19 que, a manera de resumen, mencionaremos e intercalaremos con las medidas indispensables determinadas en los Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas aludidos del mes de mayo de 2020 en el *DOF*:

Plan para el retorno al trabajo ante COVID-19 de los Lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral	*Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas*
Planeación	
a. Designar un comité o persona responsable de la implementación, seguimiento y supervisión de las medidas para la Nueva Normalidad. b. Identificar si es posible continuar con las actividades laborales, de conformidad con los sectores esenciales. c. Identificar el criterio de alerta sanitaria para la localidad donde se encuentra el centro de trabajo. d. Mantenerse informado respecto de las indicaciones de la autoridad federal, e informar a los trabajadores de los cambios que se susciten. e. Fomentar y brindar confianza para que el personal se retire ante la presencia de síntomas de la enfermedad, a través de la simplificación de trámites de incapacidad y la eliminación de descuentos por ausencia. f. Limitar la realización de reuniones de manera presencial, y promover reuniones de trabajo a través de teléfono o videoconferencia. g. Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 50 personas.	• Se designa un comité o persona responsable de la implementación, seguimiento y supervisión de las medidas para la Nueva Normalidad en el marco del COVID-19. Dicho comité o persona responsable deberá realizar las siguientes actividades: Lleva a cabo la categorización del centro de trabajo, con el fin de identificar las medidas que deberán ser implementadas. Se cerciora que las estrategias generales de control son correctamente implementadas. Se mantiene informado de las indicaciones de la autoridad federal para, en su caso, comunicar a la población trabajadora sobre nuevas medidas que deban implementarse. Se identifica a la población en situación de vulnerabilidad para la implementación de las medidas de protección necesarias. Se constata la correcta implementación de todas las medidas en la empresa o el centro de trabajo. • Fomentar y brindar confianza para que el personal se retire ante la presencia de síntomas de la enfermedad, a través de la simplificación de trámites de incapacidad y la eliminación de descuentos por ausencia.

Plan para el retorno al trabajo ante COVID-19 de los Lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral	*Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas*
Planeación	
	• Las reuniones de trabajo se realizan preferentemente por teléfono o videoconferencia, en caso contrario, se cuida la sana distancia, higiene respiratoria, limpieza y desinfección del lugar, mesas, sillas y objetos de uso común, antes y después de cada reunión. • Se limita la realización de eventos sociales.
Información y capacitación	
1. Difundir infografías oficiales y distribuirlas a través de los medios disponibles. 2. Informar sobre la estrategia de retorno a las actividades, la nueva normalidad y sus implicaciones. 3. Dar a conocer el teléfono de emergencia de la autoridad sanitaria (911). 4. Promover la "no discriminación". 5. Capacitar a los trabajadores sobre: a. Medidas de protección de la salud (lavado frecuente de manos, etiqueta respiratoria, saludo a distancia y recuperación efectiva). b. Medidas que se implementarán en el centro de trabajo como parte de la estrategia de nueva normalidad. 6. Establecer un programa de capacitación para el personal directivo o gerencial sobre las acciones y medidas para prevenir y también evitar cadenas de contagio por COVID-19. 7. Preparar al personal para que pueda asumir y realizar diferentes funciones ante posible ausentismo, incluyendo el uso de tecnologías para el teletrabajo. 8. Acceder al kit de herramientas, guía y consejos prácticos para aprovechar al máximo el teletrabajo en el enlace: *https://juntospor eltrabajo.stps.gob.mx/*.	• Se tiene un programa de capacitación para el personal directivo o patrones de las acciones a realizar en la empresa para prevenir y evitar cadenas de contagio por COVID-19; puede hacerse uso del material de CLIMSS que se ubica en la liga siguiente: *https://climss.imss.gob.mx/*. • Cuenta con un instrumento para identificar síntomas y contactos en el trabajo y comunitarios. • Cuenta con una guía de actuación para los casos en que una persona trabajadora manifieste síntomas de COVID-19, con la finalidad de protegerlo, así como al resto de las personas trabajadoras y su familia, que incluye lineamientos para manejo de personas trabajadoras sospechosas, contactos, confirmados y su reincorporación al trabajo.

Plan para el retorno al trabajo ante COVID-19 de los Lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral	*Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas*
Medidas de prevención de brotes en la empresa	
a. Enviar a casa al personal con síntomas de la enfermedad, en caso de que presente dificultad para respirar, se deberá remitir al centro de atención médica más cercano. b. Identificar a personas trabajadoras que hayan estado en contacto con una persona infectada o con sospecha de infección y enviarlos a casa. c. Evitar el retorno de personas trabajadoras enfermos sin contar con la evaluación médica pertinente. d. Llevar el registro y seguimiento del personal en resguardo domiciliario voluntario y evaluar posibles casos de contagio. e. Incentivar al personal con sospecha o confirmación de COVID-19 a cumplir con el resguardo domiciliario corresponsable, que es la limitación voluntaria y temporal de la movilidad de una persona, para permanecer en su domicilio de residencia o en un sitio distinto al espacio público para evitar un ulterior contagio de la enfermedad en la comunidad. f. Establecer barreras físicas entre los trabajadores que no cuentan con una distancia mínima de 1.5 metros, en la medida de lo posible, considerando los frentes y laterales del espacio de trabajo.	• En caso de que el proceso productivo o servicio lo permita, las estaciones y áreas de trabajo se delimitan con barreras físicas, en caso contrario, las estaciones de trabajo se delimitan con señalizaciones o marcas en el piso asegurando la distancia mínima de 1.5 metros entre personas trabajadoras. • Se toma la temperatura corporal al ingreso y egreso de la empresa. • Cuenta con lineamientos para el control de visitas, proveedores y contratistas en materia de higiene, sana distancia y uso obligado de cubrebocas, que debe seguirse al ingreso, permanencia y salida del lugar. • Se les proporciona a todos las personas trabajadoras cubrebocas y protección ocular o facial, según lo permita el puesto de trabajo, en aquellas áreas que por su tamaño y distribución de equipos sea complejo, se mantienen distancias mínimas de al menos 1.5 metros entre las personas trabajadoras. • Todas las personas trabajadoras tienen acceso a agua, jabón, toallas desechables de papel, así como a alcohol al 60% o gel desinfectante para la manipulación del equipo de protección personal.
Vigilancia y supervisión	
a. Verificar el establecimiento de las medidas de prevención y protección en el centro de trabajo. b. Verificar la provisión constante de agua, jabón y toallas desechables, y de soluciones a base de alcohol gel al 70% en todas las áreas de las empresas y centros de trabajo.	• Cuenta con protocolos de limpieza y desinfección diaria de áreas, superficies, objetos de contacto y de uso común, que incluyen lavar con agua, jabón y desinfectar con una solución de hipoclorito de sodio al 0.5% (equivalente a 5000 ppm). • Se les proporciona a todos las personas trabajadoras del centro de trabajo cubrebocas y protección ocular o facial, según lo permita el puesto de trabajo; en aquellas áreas que por su tamaño y distribución

Plan para el retorno al trabajo ante COVID-19 de los Lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral	*Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas*
Vigilancia y supervisión	
c. Monitorear las disposiciones que establezcan las autoridades competentes para las posibles modificaciones de las acciones a seguir en el centro de trabajo. d. Establecer un mecanismo de seguimiento de trabajadores en aislamiento y en caso de ser necesario contactar a la autoridad sanitaria estatal a los números disponibles en *https://coronavirus.gob.mx/contacto/*.	de equipos sea complejo, se mantienen distancias mínimas de al menos 1.5 metros entre personas trabajadoras. • Todas las personas trabajadoras tienen acceso a agua, jabón, toallas desechables de papel, así como a alcohol al 60% o gel desinfectante para la manipulación del equipo de protección personal. • Se tiene un programa de capacitación para el personal directivo o gerencial de las acciones a realizar en la empresa para prevenir y evitar cadenas de contagio por COVID-19; puede hacerse uso del material de CLIMSS que se ubica en la liga siguiente: *https://climss.imss.gob.mx/*. • Se cuenta con protocolos de acceso con filtro sanitario que incluye la determinación de la temperatura corporal al ingreso y egreso de la empresa. En caso de no ser posible determinar la temperatura corporal al egreso de las instalaciones, esta deberá tomarse antes de que concluya el turno en las estaciones de trabajo donde se ubican las personas trabajadoras. • Cuenta con lineamientos para el control de visitas, proveedores y contratistas en materia de higiene, sana distancia y uso obligado de cubrebocas que debe seguirse al ingreso, permanencia y salida del lugar. • Cuenta con protocolos de limpieza y desinfección diaria de áreas, superficies, objetos de contacto y de uso común, que incluyen lavar con agua, jabón, desinfectar con una solución de hipoclorito de sodio al 0.5%. • Cuenta con un instrumento para identificar síntomas, contactos en el trabajo y comunitarios. • Cuenta con guía de actuación para los casos en que una persona trabajadora manifieste síntomas de COVID-19, con el fin de protegerlo, así como al resto de las personas trabajadoras y su familia, que incluya: lineamientos para manejo de personas trabajadoras sospechosas, contactos, confirmados y su reincorporación al trabajo.

Algunas de las coincidencias de ambos documentos son: la designación de un comité o persona responsable de la implementación, seguimiento y supervisión de las medidas para la nueva normalidad en el marco del COVID-19; brindar la capacitación al personal directivo o patrones de las acciones a realizar en la empresa para prevenir y evitar cadenas de contagio por COVID-19; difundir el teléfono de emergencia de la autoridad sanitaria (911); contar con un instrumento para identificar síntomas y contactos en el trabajo y comunitarios; tener un mecanismo de actuación para los casos en que un trabajador manifieste síntomas de COVID-19, que incluya el manejo de casos sospechosos, de contactos, confirmados, así como de reincorporación al trabajo.

También establecer barreras físicas entre los trabajadores que no cuentan con una distancia mínima de 1.5 metros; tener acceso a agua, jabón, toallas desechables de papel, así como a alcohol al 60% o gel desinfectante para la manipulación del equipo de protección personal; limitar la realización de reuniones de manera presencial, y promover reuniones de trabajo a través de teléfono o videoconferencia; suspender temporalmente, y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos (para este caso, los lineamientos técnicos mencionan reuniones y congregaciones de más de 50 personas); establecimiento obligatorio de medidas de protección para la población vulnerable; y, por supuesto, fomentar y brindar confianza para que el personal se retire ante la presencia de síntomas de la enfermedad, a través de la simplificación de trámites de incapacidad y la eliminación de descuentos por ausencia.

Finalmente, ahora que vivimos en una era digital la ciberseguridad es un aspecto fundamental que demos cuidar y, para ello, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no ha brindado una Guía de Ciberseguridad para el uso seguro de redes y dispositivos de telecomunicaciones en apoyo al teletrabajo,[15] entre ellas podemos resaltar: no dejar a la vista de otras personas información relevante, por ejemplo, claves de acceso, documentos o carpetas de trabajo; mantener nuestros dispositivos en un lugar seguro y con contraseña y al alejarse de ellos bloquear la sesión; mantener cubierta la cámara web cuando no se esté utilizando; deshabilitar la auto ejecución de memorias USB para evitar la instalación de programas maliciosos y realizar copias de seguridad periódicas de la información para garantizar el acceso a la información almacenada, ya sea personal o de la organización.

[15] Guía de ciberseguridad para el uso seguro de redes y dispositivos de telecomunicaciones en apoyo al teletrabajo, disponible en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555226/Gui_a_de_Ciberseguridad_SCT_VF.pdf.*

XII. Atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para realizar inspecciones en los centros de trabajo

AUTORIDADES DEL TRABAJO Y SERVICIOS SOCIALES. FUNCIONES DE INSPECCIÓN:[a]

- Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo;
- Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo;
- Poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones a las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos;
- Realizar los estudios y acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue conveniente para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones;
- Demás que le confieran las leyes.

Inspectores		
Atribuciones y deberes especiales[b]	*Deberes y atribuciones*[c]	*Obligaciones*[d]
• Vigilar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias sobre prevención de los riesgos de trabajo y seguridad de la vida y salud de los trabajadores. • Hacer constar en actas especiales las violaciones que descubran. • Colaborar con los trabajadores y el patrón en la difusión de las normas sobre prevención de riesgos, higiene y salubridad.	• Vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente: derechos y obligaciones de trabajadores y patrones, mujeres y menores, y medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene. • Visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno o nocturno, previa identificación. • Interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores y patrones, sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo.	• Identificarse con credencial debidamente autorizada, ante los trabajadores y los patrones. • Inspeccionar periódicamente las empresas y establecimientos. • Practicar inspecciones extraordinarias cuando sean requeridos por sus superiores o cuando reciban alguna denuncia respecto de violaciones a las normas de trabajo.

[a] Artículo 540 de la Ley Federal del Trabajo.
[b] Artículo 511 de la Ley Federal del Trabajo.
[c] Artículo 541 de la Ley Federal del Trabajo.
[d] Artículo 542 de la Ley Federal del Trabajo.

Inspectores		
Atribuciones y deberes especiales[b]	*Deberes y atribuciones*[b]	*Obligaciones*[b]
Prohibiciones[e] • Tener interés directo o indirecto en las empresas o establecimientos sujetos a su vigilancia. • Revelar los secretos industriales o comerciales y los procedimientos de fabricación y explotación de que se enteren en el ejercicio de sus funciones. • Representar o patrocinar a los trabajadores o a los patrones en los conflictos de trabajo.	• Exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, a que obliguen las normas de trabajo. • Disponer que se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores. • Ordenar[f] la adopción de las medidas de seguridad de aplicación inmediata en caso de peligro inminente para la vida, la salud o la integridad de las personas. • En materia de libertad de sindicación, elección de dirigentes y de representatividad en la contratación colectiva. • Examinar las substancias y materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos. • Demás que les confieran las leyes.	• Levantar acta de cada inspección que practiquen, con intervención de los trabajadores y del patrón, haciendo constar las deficiencias y violaciones a las normas de trabajo, entregar una copia a las partes que hayan intervenido y turnarla a la autoridad que corresponda. • Demás que les impongan las leyes.

[b] Artículo 511 de la Ley Federal del Trabajo.
[c] Artículo 541 de la Ley Federal del Trabajo.
[d] Artículo 542 de la Ley Federal del Trabajo.
[e] Artículo 544 de la Ley Federal del Trabajo.
[f] Previa consulta con la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo. Dentro de las 24 horas siguientes, los Inspectores del Trabajo, bajo su más estricta responsabilidad, harán llegar un informe detallado por escrito a la STPS, con copia del mismo al patrón.

Tipos de inspecciones[g]	*Orden de inspección. Notificación de una visita de inspección; deberá indicar los documentos y las obligaciones patronales que serán revisadas por la autoridad*	
Iniciales Se realizan por primera vez en los centros del trabajo, o por ampliación o modificación de estos. *Periódicas* Se efectúan con intervalos de 12 meses, periodo que puede extenderse o disminuirse de acuerdo con los resultados de inspecciones anteriores. *De comprobación* Se desarrollan con la finalidad de verificar el cumplimiento de las medidas en materia de seguridad e higiene dictadas con antelación por las autoridades laborales y que constan generalmente en algún documento emitido por estas. *Extraordinarias* Se practican generalmente a causa de una denuncia; el descubrimiento de irregularidades o falsedades del patrón en una inspección previa; la detección de riesgos de trabajo ocurridos a los trabajadores, cuando se tenga conocimiento de la existencia de un peligro inminente en los centros de labores, etcétera.	El inspector y/o el notificador deberán cubrir las siguientes precisiones: • Mostrar identificación emitida por la STPS que lo acredite como inspector, en la cual aparezca su nombre, fotografía, firma y sobre todo vigencia. • Notificar del citatorio previo. • Entregar el original de la orden de inspección, en la que se indica el nombre del inspector o los inspectores que realizarán la visita de inspección: • Centro del trabajo a inspeccionar. • Objeto y alcance de la diligencia (con precisión). • Nombre de la persona que deberá recibir la visita. • Nombre correcto del establecimiento donde se practicará la vista. • Domicilio del establecimiento a verificar. • Derechos y obligaciones del visitado.	Empresas están obligadas, de manera complementaria a: 1. Permitir el acceso a los inspectores al interior de las instalaciones de la empresa. 2. Proporcionar la información solicitada durante la visita de inspección. 3. Permitir el interrogatorio a los trabajadores por parte del inspector. 4. Permitir el recorrido del inspector por todas las áreas de la empresa.

[g] Las visitas que realice la Secretaría del Trabajo con motivo del COVID-19 son de comprobación.

Tipos de inspecciones[g]	*Orden de inspección. Notificación de una visita de inspección; deberá indicar los documentos y las obligaciones patronales que serán revisadas por la autoridad*	
	• Todos los documentos deberán mostrar los datos correctos y completos de la empresa que será inspeccionada. • En el caso de detectar irregularidades durante la visita, se tiene el derecho de documentarlas en el acta de inspección. • El inspector debe permitir que el acta sea revisada en su totalidad por el personal de la empresa antes de firmarla, para verificar que los datos asentados en la misma estén correctos.	Es importante tomar conciencia que las visitas de inspección por parte de la autoridad laboral son inevitables, por lo que es indispensable que las empresas cuenten con los elementos necesarios para atenderla en el momento que se suscite, así como cumplan con los requisitos aplicables y no sean sujetos de sanción por incumplimiento: 1. Autodiagnóstico inicial, evaluación que hace la empresa del cumplimiento de la normatividad e inclusive. 2. Proceso de autorregulación voluntaria al interior de la empresa, usando como referencia el autodiagnóstico que se realice.

XIII. Conclusiones

El sector empresarial, debe tener muy en cuenta que en el momento en el que se realicen verificaciones por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y se identifique un incumplimiento, se iniciará un procedimiento administrativo y se dará vista a la Secretaría de Salud y en su caso en el Ministerio Público. Las inspecciones pueden ser iniciales, ordinarias, de comprobación y extraordinarias, pero siempre en el contexto del COVID-19.

Como todos sabemos, la STPS inició inspecciones a empresas grandes y medianas para verificar el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la Secretaría de Salud.

La Ley Federal del Trabajo (LFT), establece que la multa mínima es de 50 UMAS (Unidad de Medida y Actualización) que equivale a cuatro mil 344 pesos, mientras que la máxima es de cinco mil UMAS, lo que equivale a 434 mil 400 pesos.[16]

El artículo 994, fracción V, de la LFT establece una sanción de 250 a cinco mil UMAS para el patrón que no observe en la instalación de las normas de seguridad e higiene en sus establecimientos las normas de seguridad e higiene o las medidas para prevenir los riesgos de trabajo.

Por su parte, el artículo 1002, señala que por violaciones a las normas de trabajo no sancionadas en este título, se impondrá una multa por el equivalente de 50 a 5 mil veces la UMA, mientras que el artículo 1004-A, indica que al patrón que no permita la inspección y vigilancia de las autoridades del trabajo se le aplicará una multa de 250 a cinco mil veces la unidad.

Por ello, las multas pueden ser desde los cuatro mil 344 pesos, hasta los 434 mil 400 pesos por trabajador afectado y por violación a cada disposición legal, o incluso la suspensión o clausura.

La multa o la suspensión, serían gravosas para las empresas dada la situación económica por la que atraviesan el país.

Hay que recordar también que, adicionalmente, los centros de trabajo pudieran ser objeto de inspecciones por parte de la Secretaría de Salud, autoridad que también está facultada para imponer sanciones adicionales e independientes a las determinadas por la autoridad laboral.

Para el caso de que la empresa argumente realizar una actividad esencial, entonces las autoridades verificarán que los trabajadores cuenten con equipos de protección y que el centro de trabajo siga los protocolos y lineamientos marcados.

Ante un incumplimiento es posible que un primer llamado a los patrones es que se efectúen los protocolos y lineamientos de seguridad, es decir, no se imponen de manera inmediata las multas.

En este sentido cabe recordar las palabras del Ejecutivo Federal que en inumerables ocasiones ha repetido: "Una de las características de nuestro gobierno es el que no se usa la fuerza, mucho menos la fuerza bruta, no se reprime. No hay toques de queda, no hay prohibiciones, es más que nada, convencer, persuadir, y ese es el ejemplo que está dando México en el mundo", por lo que debe considerarse que, si bien no se han impuesto multas, ni suspensiones, es importante que las empresas lleven a cabo una autorregulación y autorevisión de sus protocolos y lineamientos para evitar multas y sanciones.

Así, las recomendaciones que expresamos son las siguientes:

---

[16] Cabe recordar que, en este año 2020, el valor diario de la UMA es de 86.88 pesos.

Plan de Acción para los Centros de Trabajo, que deben desarrollar los centros de trabajo para planificar las medidas sanitarias que se requieran para el retorno a las actividades laborales, a partir de una evaluación de la infraestructura y servicios que se brindan en la empresa.

Autorregulación, mediante la elaboración de protocolos y lineamientos sanitarios para el reinicio seguro de actividades que, además, se convertirán en herramientas documentales para anticipar cualquier tipo de responsabilidad futura empresarial ante las inspecciones de cumplimiento que emprenda la autoridad.

Plan de comunicación en los centros de trabajo, que implica nombrar y determinar personal responsable, para informar a los trabajadores sobre las indicaciones que dicten las autoridades sanitarias, colocar en lugar visible información oficial sobre la COVID-19, teléfonos de emergencia de la autoridad sanitaria, así como informar sobre signos y síntomas del virus.

Grupo o comité de difusión, que se especialice en la información emitida por las autoridades sanitarias y las dependencias del trabajo, cuya determinación tenga alguna repercusión en la actividad de los centros de trabajo.

Plan de preparación y respuesta contra enfermedades infecciosas, considerando: dónde, cómo y a cuáles fuentes de SARS-CoV-2 podrían estar expuestos los trabajadores, factores de riesgo no ocupacionales en el hogar y en ambientes comunitarios; controles necesarios para atender esos riesgos; identificar situaciones que pudieran surgir como resultado de los brotes; turnos de trabajo escalonados, reducción en las operaciones, prestación de servicios a distancia y otras medidas reductoras y la interrupción en las cadenas de suministro o retraso en las entregas.

Revisión de inscripción de todos los trabajadores, a la institución de seguridad social que le corresponde al IMSS.

Clasificación de riesgo en el trabajo, mediante la identificación de actividades que implican contacto.

En materia de protección de datos personales, no divulgar la información del empleado afectado; el tratamiento de los datos de salud del empleado afectado debe ser informado por el titular de los datos y este debe conocer las finalidades para las que serán recabados y tratados; obtener su consentimiento por escrito sobre la utilización de datos; poner a disposición del empleado afectado el aviso de privacidad; definir con los responsables la conservación de los datos personales relacionados con casos de COVID-19 y los mecanismos para su eliminación de forma segura.

El reglamento federal de seguridad y salud en el trabajo y la NOM-019-STPS-2004, establecen el marco de actuación en cuanto a medidas de pre-

vención y organización a favor de la salud entre empleadores y trabajadores en los centros de trabajo.

Planes de atención de emergencia en los centros de trabajo, a través de la instrumentación de filtros de supervisión general de ingreso; preparar a trabajadores para que puedan asumir y realizar diferentes funciones ante posible ausentismo; escalonar horarios para el uso de las instalaciones con el fin de disminuir el contacto; separar las estaciones de trabajo compartidas a una distancia de 1.50 a 2.0 metros; llevar a cabo el registro del personal incapacitado y evaluar posibles casos de contagio; así como monitorear a los trabajadores en aislamiento.

Proteger el lugar de trabajo contra la discriminación y el estigma social facilitando la capacitación y garantizando que los mecanismos de denuncia sean confidenciales y seguros.

Apoyar a los padres que trabajan con opciones de cuidado infantil que sean seguras y apropiadas en el contexto del COVID-19.

Prevenir y abordar los riesgos en el lugar de trabajo fortaleciendo las medidas de seguridad y salud en el trabajo.

Proporcionan orientación y capacitación sobre medidas de seguridad, terapias ocupacionales y prácticas de higiene.

Alentar a los trabajadores a buscar atención médica adecuada en caso de fiebre, tos y dificultad para respirar.

Apoyar a los empleados que enfrentan directamente el estrés durante el brote de COVID-19.

XIV. Fuentes consultadas

Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias. Publicado en el *DOF* el 14 de mayo de 2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020.*

Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, publicado el 14 de mayo de 2020. Publicado en el *DOF* el 15 de mayo de

2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593411&fecha=15/05/2020*.

Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020, Publicado en el *DOF* el 21 de abril de 2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592067&fecha=21/04/2020*.

Clasificación para Actividades Económicas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: *http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/205/download/5998*.

Guía de Acción para los Centros de Trabajo ante el COVID-19, emitida por la Secretaría del Trabajo y la secretaría de Salud, 24 de abril de 2020, disponible en: *https://www.gob.mx/stps/documentos/guia-de-accion-para-los-centros-de-trabajo-ante-el-covid-19*.

Guía de ciberseguridad para el uso seguro de redes y dispositivos de telecomunicaciones en apoyo al teletrabajo, disponible en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555226/Gui_a_de_Ciberseguridad_SCT_VF.pdf*.

Guía sobre la Preparación de los Lugares de Trabajo para el virus COVID-19, Departamento del Trabajo de los EE. UU, OSHA 3992-03 2020, disponible en: *https://www.osha.gov/Publications/OSHA3992.pdf*.

Ley Federal del Trabajo, disponible en: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf*.

Lineamientos técnicos de seguridad sanitaria en el entorno laboral, *http://nuevanormalidad.gob.mx/files/LT-SS-EL-2020.pdf?*

Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas. Publicados en el *DOF* el 29 de mayo de 2020, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594138&fecha=29/05/2020*.

Observatorio de la OIT, *El COVID-19 y el mundo del trabajo*, 2a. ed., Organización Internacional del Trabajo, 7 de abril de 2020, disponible en: *https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740981.pdf*.

Recomendaciones a las empresas para que ayuden a sus empleados durante la pandemia del coronavirus. 30 de marzo de 2020, disponible en: *https://news.un.org/es/story/2020/03/1472042*.

Respuesta a la propagación comunitaria de COVID-19: orientación provisional, 7 de marzo de 2020, disponible en: *https://apps.who.int/iris/handle/10665/331421*.

COVID-19.
UNA APROXIMACIÓN GEOPOLÍTICA

Arturo Oropeza García*

Sumario: I. *Introducción.* II. *La pandemia y su similar española.* III. *La circunstancia de México.* IV. *A manera de conclusión.* V. *Bibliografía.*

> "Hoy en día, entender lo que pasa es una tarea más revolucionaria que agitarse improductivamente, equivocarse en la crítica o tener expectativas poco razonables".
>
> Daniel Innerarity, 2018

I. Introducción

El arribo del COVID-19 a finales de 2019 y expandido en toda su magnitud a lo largo del 2020, sin saber a la fecha el momento de su control por parte de las autoridades sanitarias del mundo, ha impactado de manera directa la vida de todos los habitantes del planeta.

Una sociedad global sofisticada, engreída ante el avance de sus logros tecnológicos, recibió con una total falta de preparación un evento viral que solo recordaba por su relato histórico, creyendo que en el mundo de la información y la comunicación inmediatas, de la industria 4.0 y la tecnología 5G, no se darían eventos que la regresaran a experiencias ya vividas de miedo e impotencia ante el poder de la naturaleza.

En un pequeño periodo de seis u ocho meses aproximadamente, que han parecido un siglo, la comunidad global de nuestro tiempo ha tenido que renunciar a su soberbia y, como en tiempos ancestrales, recluirse de nueva

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0003-4970-7157*.

cuenta en su *caverna,* tratando de burlar el cerco de un enemigo invisible que lo acecha a pesar de su enorme aparato militar, científico y tecnológico.

Por un momento el ser humano del siglo XXI ha tenido que buscar en el cajón de sus recuerdos milenarios cuales son las fórmulas y los brebajes que lo preserven de una amenaza que no ve, pero que teme; que sabe que en un descuido puede acabar con su existencia de manera abrupta a pesar de sus pócimas y de sus medicinas.

En el marco del temor generalizado de la pandemia también ha habido algo de magia: como el momento en que un microvirus invisible a la percepción humana logra por un minuto la atención de todos, el miedo de la mayoría y la reclusión domiciliaria de miles de millones de personas.

Escribir en medio de la pandemia, de la *pandemia*, resulta un verdadero acto de osadía ante la complejidad de un evento que todavía estamos lejos de entender y de saber cuáles serán sus repercusiones finales. Lo anterior se vuelve más irreverente ante el hecho de que el COVID-19 es un acontecimiento multifactorial que incide en casi todos los rubros y disciplinas del ser humano, donde partiendo de su campo en materia de salud, su situación se agrava si se acepta la idea de que la pandemia aterriza en un momento de alta sensibilidad geopolítica, geoeconómica, tecnología y social de la humanidad y de cada uno de los países que la integran.

La presencia de una pandemia nunca será bien recibida, pero no cabe duda que el desorden global imperante se radicaliza ante un evento que ha conmocionado la vida diaria de todos los países del mundo, agravando sus carencias y evidenciando el estado de quebranto de una sociedad global que se ha negado a darse la oportunidad de hacer un alto en su camino para revisar colectivamente las mejores alternativas de un porvenir más incluyente y sustentable.

México no es ajeno a esta realidad y en su entorno nacional vive tanto el drama diario de la enfermedad como el reto de reinventar cada una de sus disciplinas bajo la idea de un tiempo nuevo.

El COVID-19, en el marco de la enfermedad y el dolor que ocasiona, también ha operado como una luz que le ha permitido al mundo, en general y al país, en particular, dimensionar el tamaño de sus carencias y de sus retos. El quehacer político como el económico han quedado desprovistos del ropaje de sus debilidades, evidenciando con claridad el tamaño de una agenda global y nacional en busca de su porvenir. También ha puesto de manifiesto la incapacidad de una clase política multicolor que no se ha dado la oportunidad de revisar sus argumentos en busca de un futuro mejor.

De la tragedia a la farsa, como advertía Marx, el COVID-19 ofrece a la sociedad global y a los gobiernos nacionales la oportunidad de repensarse y

reconstruirse para un tiempo nuevo. Esto no será fácil ante la complejidad de la problemática y de los paradigmas de hoy; pero la pandemia no habrá pasado en vano si deja a su partida, además del dolor y el duelo, la necesidad de un mundo mejor.

Dice Innerarity que en la actualidad "Entender lo que pasa" es la tarea más revolucionaria que puede realizarse. Que este intento es superior a agitarse improductivamente, a equivocarse en la crítica o a tener expectativas poco razonables.

Derivado de este espíritu y con la salvedad hecha de arriesgar una opinión en medio de un proceso complejo de múltiples aristas, el presente ensayo intenta ofrecer una mirada al fenómeno geopolítico y geoeconómico de la pandemia en el marco similar del siglo XX, con la idea de cooperar al mejor entendimiento de un fenómeno global con fuertes repercusiones para México.

II. La pandemia y su similar española

1. *Todo lo establecido se desmorona*[1]

El 4 de marzo de 1918, en el marco de un mundo convulsionando por la primera guerra mundial que había iniciado cuatro años antes y justo terminaría nueve meses después, la aparición de la *gripe española* se presentó como un jinete más de un apocalipsis que a la sociedad de la época la llevó a pensar en "el desplome de la humanidad en la obscuridad de la angustia";[2] que contribuyó con cerca de 40 millones de muertos a una conflagración que tampoco escatimó en su afán de destrucción con un número aproximado de 30 millones de pérdidas humanas.

Lamentablemente, como se sabe, el difícil escenario de la primera mitad del siglo XX no terminaría con estos sucesos. Nueve años después de concluida la fiebre o influenza española (1918-1920), registrada por primera vez en el estado de Kansas, Estados Unidos, la economía mundial no pudo más con la administración de sus contradicciones y, en octubre de 1929, dio inicio una hecatombe económica que como la propia gripe, se fue esparciendo poco a poco a la mayoría de los países de la época durante un primer periodo que duró cinco años (1929-1933), y que en una nueva etapa se transformó en una segunda contienda bélica a través de una de las guerras más oprobiosas del ser humano.

---

[1] Karl Marx y Friedrich Engels en el *Manifiesto comunista*.

[2] Frieden, Jeffry, *Capitalismo global,* Crítica, 2007, p. 174.

En un periodo de tan solo 35 años, una sociedad global *distraída*, en sus debilidades de siempre, fue protagonista y testigo de cómo transitaron frente a ella alrededor de 140 millones de víctimas: 100 millones por causa directa e indirecta de su beligerancia[3] y 40 millones en razón de la pandemia.[4]

Evidentemente, la fiebre española no fue la causa del holocausto bélico, pero no cabe duda que su terrible impacto, sumado al caos global que le antecedió y acompañó a lo largo de su manifestación, fueron la razón tanto de la falta de respuesta oportuna a la enfermedad desde sus primeros síntomas (antes de marzo de 1918 y durante su manifestación hasta 1920 e incluso 1921),[5] como de los hechos que se desencadenaron después.

La *enfermedad española* se presenta en la segunda década del siglo XX en un momento en que el orden establecido se desmoronaba de manera precipitada. Como apuntaba Gramsci, lo nuevo no acababa de nacer y lo viejo no terminaba de morir.

Occidente debatía, desde fines del siglo XIX, el nacimiento de una nueva hegemonía frente al paulatino debilitamiento del Reino Unido en relación al fortalecimiento de otros actores globales. Los espasmos de una revolución industrial que había cumplido con su cometido y ahora dejaba espacio al surgimiento de una segunda edición liderada por el fordismo americano, competía en el continente europeo con un resabio de liderazgos históricos no resueltos entre Alemania, Rusia, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos.

Junto con el cambio industrial y el debate de las hegemonías, aparecía un modelo económico liberal agotado en razón de su excesiva explotación social, lo cual llevó a Keynes a señalar que "El decadente capitalismo, internacional pero individualista, en cuyas manos nos encontramos después de la guerra, no es un éxito. Ni es inteligente. No es bello. No es justo. No es virtuoso. Y no satisface las necesidades".[6] Por su parte, Friedman agregaba, "El único fallo innegable de la economía mundial durante las décadas que precedieron a 1914 es que fue incapaz de evitar —y de hecho puede que propiciara— lo que vino tras ella".[7]

---

[3] Steiner, 2006.

[4] Echeverri, Beatriz, *La gripe española. La pandemia de 1918-1919,* 1993.

[5] Se estima que el Presidente Woodrow Wilson, aun sabiendo de su contagio, mandó a Europa a cerca de un millón de soldados americanos infectados con el virus de la gripe española. Skidmore, Max, "Historiadores analizan respuestas presidenciales a pandemias anteriores", disponible en: *https://www.voanoticias.com/a/historiadores-analizan-respuestas-presidenciales-a-pandemias-anteriores-/5353078.html.*

[6] Frieden, J., *op. cit.,* p. 325.

[7] *Ibidem,* p. 170.

Una pugna occidental en busca del liderazgo geopolítico y geoeconómico del siglo XX, en el marco de la segunda revolución industrial. Un modelo liberal depredador que aprovecho la apertura del mercado internacional para exacerbar el rendimiento de sus utilidades y la explotación laboral, fueron el telón de fondo de una pandemia que sin ser nunca bienvenida, *brotó* en uno de los momentos más álgidos de la historia de la humanidad.

La Gran Depresión de 1929 no fue más que la consecuencia lógica al desprecio que una nueva sociedad industrial hacía de su porvenir.

La Gran Depresión económica de la primera mitad del siglo XX no perdonó a nadie. De una manera u otra fue la causa de la crisis económica, política y social de cada una de las naciones de la época.

La producción industrial global colapsó, llegando en algunos casos a una disminución del 50%. El empleo cayó en crisis generando un 25% de desempleo mundial. El comercio en el mundo declinó hasta menos 70% en su etapa más álgida. Muchos de los bancos centrales quebraron y la banca que existía en Estados Unidos en 1929 desapareció un 50%. Los precios de las materias primarias se desfondaron y el proteccionismo comercial en la mayoría de los países regresó a niveles del mercantilismo, encabezado por el proteccionismo desaforado de los Estados Unidos.[8]

Sin embargo, al final del caos y muy probablemente a causa de él, surgió una etapa de renovación donde la sociedad de mitad de siglo se dio la oportunidad de repensar su futuro bajo una nueva identidad global, tal vez inevitable, que la comprometía desde ese momento con un porvenir comunitario, significado de retos y soluciones comunes.

En cuanto a un *nuevo orden internacional,* bajo el consenso de Bretton Woods surgió desde 1944 una institucionalidad de naturaleza inédita que sin ser perfecta, dio orden y sentido al acontecer económico y comercial de la segunda mitad del siglo XX, en un ejercicio virtuoso donde a través de un capitalismo más humano se demostró frente a todos los pronósticos que la integración global, el desarrollo económico, el intercambio comercial y el compromiso social eran posibles. Bajo esta nueva inspiración la economía del mundo creció alrededor del 5% anual promedio de 1950 a 1974, de igual modo que el comercio lo hizo en 7.4% anual promedio.[9]

El orden político tampoco estuvo ausente en el diseño de este nuevo edificio de lo global, y en un profundo mar de transformaciones, de *ismos* de

---

[8] *Ibidem,* pp. 233-258.

[9] Oropeza García, Arturo, "El desorden global, México y su circunstancia", en Oropeza García, Arturo, *et. al.* (coords.), *La responsabilidad del porvenir,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

derecha e izquierda; de capitalismos furibundos y comunismos y movimientos sociales, el cambio aterrizó en buena medida en democracias sociales, en estados de bienestar y en Estados de derecho más puntuales que privilegiaron, entre otros, el imperio de la ley, la democracia representativa y la institucionalización de los derechos humanos.

Del fin de la civilización occidental que presagiara Lewis Douglas en lo más negro de la crisis del siglo XX,[10] la humanidad tomó la oportunidad de reinventarse y continuar con la utopía de un mejor mundo posible. A mediados del siglo pasado, después de la etapa más angustiante en la vida del ser humano, este optó por dejar de ser *tribu* para convertirse en una sociedad global.

2. *De la tragedia a la farsa*

Señalaba Marx en su obra *El 18 Brumario de Luis Bonaparte,* que aunque la historia puede repetirse, si lo hace una primera vez es una tragedia, pero si incurre en un segundo fallo se presenta como farsa.

El COVID-19 que surge en 2020 a casi 100 años de su similar la gripe española, como esta última, aparece producto de una desafortunada *espontaneidad* de una *virosfera* de millones de millones de agentes patógenos que está lejos todavía, a pesar de los alcances científicos logrados, de ser controlada por el hombre. Por ello, la trágica presencia del COVID-19 no ha sido la primera ni será la última pandemia de la humanidad.[11]

Sin embargo, lo que la sociedad global de la tercera década del siglo XXI no puede permitirse, en una edición *ridícula* y *grotesca* de la historia, es que después de la crisis de 2008 y la pandemia actual en expansión, al final de la misma se presenten derrumbes económicos y geopolíticos del nivel o parecidos a los que se sucedieron en el siglo pasado.

Lamentablemente, a pesar del tiempo trascurrido y de los éxitos globales de postguerra, los instrumentos económicos y políticos que dan marco a la pandemia de 2020 están lejos de ser diferentes a sus referentes del siglo anterior. Los andamios del siglo XXI, en plena construcción, lucen insuficientes y desencajados, sobre lo cual comenta Hobsbawn, "Política, partidos, periódicos, organizaciones, asambleas representativas, Estados: nada funciona en el mundo como funcionaba antes y se suponía que tenía que

[10] Frieden, J., *op. cit.,* p. 252.

[11] A finales de abril de 2020 las teorías del complot y la lucha de intereses geopolíticos y geoeconómicos diseminan por el mundo diversas tesis sobre la pandemia, que tienden a la defensa de los intereses de sus emisores, de manera especial China y Estados Unidos y diferentes actores transnacionales.

seguir funcionando aún durante mucho tiempo", —a lo que agrega— "El futuro de todas estas cosas es incierto".[12]

En lo hegemónico, al igual que en el pasado, los cimientos que sostenían el orden internacional se vienen cuestionando desde finales del siglo XX a causa de un debilitamiento cada vez más evidente del liderazgo de Estados Unidos, lo cual ha originado múltiples vacíos y un desorden mundial que son aprovechados por las potencias en ascenso. Richard Haass define al respecto: que una de las evidencias de la presente crisis (COVID-19), ha sido la marcada falta de liderazgo de los Estados Unidos.[13]

A inicios de la tercera década del presente siglo, se vive con plenitud la confrontación de los liderazgos geopolíticos y geoeconómicos que a diferencia de sus ediciones anteriores, no solo se sucede entre dos potencias económicas: China y Estados Unidos, o dos regiones: Asia del Este y Occidente, sino que también compromete a dos cosmogonías diversas, las cuales yendo más allá de la competencia tradicional de los PIBS y las balanzas comerciales, elevan el disenso a un terreno de competencia más amplio y complejo de culturas y etnicidades, de modelos económicos y políticos; donde incluso la estrategia y la cultura de cómo enfrentar la pandemia de 2020 no ha estado ausente.

En la parte económica, como al final del siglo XIX y principios del XX, la versión capitalista neoliberal que sustituyó al capitalismo social de posguerra, luce débil y llena de contradicciones, donde el 1% de la población mundial controla el 50% del PIB y el 10% el 90% de la riqueza mundial.[14] Donde en materia de desempleo también se presentan escenarios nada positivos al proyectarse un número de dos mil millones de personas sin empleo para el 2030 en caso de persistir en los paradigmas económicos vigentes.[15] Aparecen también abultados pasivos en temas del crecimiento, desigualdad, actividad informal y, como lo ha demostrado el COVID-19, en materia de salud en la mayoría de los países, incluyendo a los desarrollados.

Como lo señalan Rodrik, Krugman, Stiglitz, Sachs, Mazucatto, entre muchos otros, la economía global sigue anclada en su versión neoliberal y sus prescripciones habituales —siempre más mercado, siempre menos Estado— lo cual ha derivado en una *perversión de la ciencia económica*. Al respecto, Berggruen y Gardels agregan:

---

[12] Hobsbawm, E., *Entrevista sobre el siglo XXI,* 2012, p. 219.

[13] Haass Richard, *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It,* Foreign Affairs, 7 de abril de 2020.

[14] Credit-Suisse, 2015.

[15] Millennium Project, 2017.

> Después de siglos de ímpetu progresivo alimentado por la confianza interna en su civilización, el endeudamiento, los bloqueos políticos, la vacilación y una legitimidad cada vez más desgastada, están paralizando la capacidad de administrar el cambio que tiene la democracia liberal y las economías de libre mercado.[16]

En tiempos de COVID-19 Naomi Klein denuncia: "El neoliberalismo es un modelo económico empapado en sangre. Y ahora la gente empieza a darse cuenta; porque encienden la televisión y ven a los comentaristas y políticos diciéndoles que tal vez deberían sacrificar a sus abuelos para que los precios de las acciones puedan subir… y la gente se pregunta: ¿qué tipo de sistema es este?".[17] Agregando a manera de síntesis, "El gran triunfo del neoliberalismo ha sido convencernos de que no hay otra alternativa".[18]

Evidentemente el debate de la crisis del neoliberalismo y sus nuevas alternativas es un tema global, que rebasa con mucho las pretensiones locales de la realidad mexicana.

Los pasivos políticos no son mejores. En lo general, desde el inicio del siglo, Occidente padece un *déficit* generalizado de democracia que preocupa a una buena parte de la sociedad global y del que Levitsky y Ziblatt sintetizan "si bien la idea de una recesión democrática mundial era en gran medida una leyenda antes de 2016, la presidencia de Trump, junto con la crisis de la Unión Europea, el auge de China y la creciente agresividad de Rusia podrían contribuir a hacerla realidad".[19] Moyo abunda que, a principios de 2014, aproximadamente la mitad de las economías del mundo (65 de 150) presentaban altos o *muy altos* niveles de riesgo de estabilidad social y política, causados por un sentimiento común de enojo e impotencia respecto a los desmedidos niveles de corrupción de las élites políticas, pero sobre todo por su incapacidad de generar crecimiento económico.[20]

Toda esta inestabilidad y asignaturas pendientes, como en el siglo pasado, se suceden dentro de un disruptivo marco de cambio tecnológico, donde la Tercera Revolución Industrial está dando paso a lo que será la Primera Revolución Digital, en donde la industria 4.0 y la tecnológica 5G estarán determinando el orden geopolítico, económico y social de un mundo nuevo.

La crisis global que se vive de manera progresiva desde el inicio del presente siglo, evidentemente no nace con el COVID-19. Como en el siglo XX,

---

16 Berggruen, Nicolas y Gardels, Nathan, *Gobernanza inteligente para el siglo XXI,* 2012, p. 43.

17 Ramonet, Ignacio, *La jornada,* 25 de abril de 2020.

18 La Tercera. Com, 10 de noviembre de 2017.

19 Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *Cómo mueren las democracias,* Ariel, 2018, p. 239.

20 Dambisa, Moyo, *Edge of Chaos,* Hachette Book Group, 2018, p. 13.

su presencia se incrusta de manera fortuita y desafortunada dentro de un proceso de desgaste mundial de grandes proporciones, en el que el orden establecido está dejando de funcionar adecuadamente y su nuevo andamiaje se debate entre lo que está dejando de ser y lo que va surgiendo lentamente.

La epidemia del COVID-19, en el marco de su tragedia, se presenta entonces como un faro que ilumina y desviste las carencias de una sociedad global llena de contradicciones y huérfana de rumbo; carente de organismos internacionales competentes y de jefes de Estado que no solo estén a la altura de las demandas de una histórica crisis de la salud, sino también con los pasivos y las necesidades de un tiempo nuevo; de ahí que Kissinger aclare que el desafío actual para los líderes del mundo no es solo resolver la crisis de la pandemia, sino, junto con ello, la construcción del futuro. Si no se hace así, advierte, el fracaso podría incendiar al mundo.[21]

El COVID-19 evidencia también en su magnitud una serie de debates inconclusos que permanecen aún anclados en su etapa de negación; por ejemplo, el cambio de era del Atlántico al Pacífico; el choque de civilizaciones entre el totalitarismo confuciano y el liberalismo occidental; el cambio climático; la crisis energética y su transformación; la crisis del capitalismo y el agotamiento de su versión neoliberal; el déficit democrático y su insuficiencia política y económica, entre otros, lo cual ha motivado la multiplicación de una sociedad indignada e insatisfecha, preocupada por su presente y angustiada de su porvenir. Como lo apunta el filósofo francés Edgar Morin en el marco de la pandemia: "Vivimos en un mundo incierto y trágico".[22]

No cabe duda que para la sociedad global de nuestro tiempo el COVID-19 marcará un antes y un después en la hoja de vida. La universal amenaza de su presencia y sus efectos serán una experiencia inédita que acompañará a la generación del 2020.

Sin embargo, a pesar del daño que dejará a su paso,[23] de un modo o de otro la epidemia terminará como su similar española, en 2020 o 2021. No obstante, como apunta Kissinger, el orden mundial habrá quedado alterado para siempre, tanto por la fuerza de su impacto como por la debilidad económica y política de un mundo en transformación.

De la tragedia a la farsa, la sociedad global transita repitiendo su historia sin que a veces parezca que sea un buen alumno. A pesar de ello, tampoco sería justo negar que esa misma sociedad da elementos para la esperanza.

---

21 Wall Street Journal, 5 de abril de 2020.

22 Morin, Edgar, *Milenio,* 2 de mayo de 2020.

23 Al 11 de junio de 2020 la Universidad Johns Hopkins reporta un número de 7.730.550 casos de contagio, así como 459 mil 621 muertos por COVID-19.

El siglo XXI, a pesar de sus coincidencias con siglos anteriores, se presenta como una nueva época llena de retos inéditos que pondrán a prueba la propia sobrevivencia del ser humano. En este sentido, la pandemia podría ser un alertamiento no deseado que motive a la comunidad global para atender de fondo la estructura de un nuevo edificio mundial que funcione de manera sustentable para todos.

Sabemos, como dice Octavio Paz, que los gobiernos normalmente no hacen lo que deben hacer, pero como agrega el mismo, a veces la historia los obliga.

III. La circunstancia de México

1. *La pandemia de 1918 y la Gran Depresión*

En 1918, México venía de una etapa de zozobra política social con motivo de su movimiento revolucionario de 1910. Habiendo votado su documento constitucional en 1917, como primer resultado de siete años de beligerancia, aún estaba lejos de vivir una *normalidad* en temas políticos, económicos y sociales. En materia de salud sus condiciones eran deplorables, agravadas por una fuerte epidemia de tifo que sucedió en 1915, por lo que la llegada de la gripe española se incrustó en un momento por demás difícil de la vida nacional.

Cuarentenas, limpieza de vía pública, selección de hospitales, afectaciones al libre tránsito, fueron algunas medidas que en medio de la ignorancia de la enfermedad tomaron las autoridades de la época, las cuales además de carecer de los insumos elementales, tampoco contaban con los recursos económicos para adquirirlos.

La enfermedad en ese momento entró por el país de su origen: Estados Unidos, y se agravó con la llegada de los pasajeros infectados en transporte marítimo por el puerto de Veracruz, lo cual convirtió a México en una de las naciones latinoamericanas con mayor número de víctimas al perder la vida cerca de 400 mil personas.[24]

Los países más afectados fueron aquellas naciones pobres con gran población como la India y China, con más de 10 millones de personas fallecidas; de igual modo que las naciones en guerra como Estados Unidos (675 mil), Inglaterra (250 mil), Francia (400 mil) y Alemania (420 mil).[25]

---

[24] Cuenya, Miguel Ángel, *México ante la pandemia de influenza de 1918: encuentros y desencuentros en torno a una política sanitaria,* Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, 2014. p. 7.

[25] U. S. National Library of Medicine, 2009.

En México, como en el caso europeo, las consecuencias de la pandemia de 1918 se sumaron a una cadena interminable de flagelos que en ese momento afectaban a la nación. Los daños de la gripe, no obstante su fuerte impacto social y económico, se confundieron con el millón de bajas que de manera aproximada se produjeron durante la revolución, así como con la hambruna que ya se padecía a causa de ella.

Por otro lado, el periodo 1917-1929 para México fue una etapa de intenso reacomodo político donde desfilaron seis presidentes de la República, al mismo tiempo que se daba inicio la construcción de las primeras líneas institucionales en medio de grandes carencias económicas.

Con apenas 17 millones de habitantes (42% de analfabetismo), la depresión de 1929-1933 castigó severamente a México. En materia de crecimiento la economía cayó cerca de un 20%; debido a ello las principales industrias tuvieron una baja significativa que redundo en mayor desempleo. La minería, por ejemplo, de 90 mil trabajadores disminuyó a 45 mil. El ramo textil de 44 mil puestos de trabajo bajó a 38 mil. Los ferrocarriles de 47 mil empleados a 36 mil. De igual modo, las exportaciones nacionales colapsaron de 274 millones de dólares a 96 millones de dólares durante el periodo. De manera importante, Estados Unidos expulsó a un número aproximado de 300 mil trabajadores mexicanos con motivo de la depresión, lo cual ocasionó problemas económicos y sociales dentro del país. Hubo también caída de salarios reales, de los precios de las materias primas, baja de inversión productiva y una fuerte contracción del mercado interno.[26]

Sin embargo, más allá de las afectaciones políticas, económicas y sociales de esta difícil etapa de la primera mitad del siglo XX, el periodo que inicia a partir de la Gran Depresión de 1929, también provocó que una generación lúcida de servidores públicos diera inicio al periodo económico más exitoso en la historia de México (1933-1973), en el cual hubo un crecimiento del 6% anual promedio por más de cuatro décadas.

Como toda crisis, los eventos de inicios del siglo XX también ocasionaron nuevos espacios de oportunidad. En ese sentido, las naciones industrializadas, beneficiarias de la Primera Revolución Industrial del siglo XVIII, en el marco de sus diferencias y luchas por el poder incurrieron en una *distracción* que dio lugar a que una nueva generación de actores económicos se incrustara por primera vez en el sector secundario a través de lo que se conoció como el periodo de industrialización sustitutiva de impor-

[26] Gilly, Adolfo, *1 de octubre de 1983, México: dos crisis,* Nexos, p. 1.

taciones (ISI), el cual consistió en la producción y/o substitución de bienes industriales a través de estrategias económicas de fabricación nacional. Al respecto, son ampliamente conocidos los éxitos en la materia, tanto de Asia del Este como en América Latina, bajo cuya dinámica se produjeron diversos *milagros* económicos como el sucedido en México y otros países en vías de desarrollo.

A la cadena de quebrantos revolución, pandemia española, depresión de 1929, crisis económica global, etc., el país tuvo el tino de continuar con la construcción de su andamiaje institucional y de manera especial, la sensibilidad de decidir respecto a una estrategia económica ganadora que en ese momento no se dibujaba con claridad. Por el contrario, como ya se dijo, en esos momentos el mundo debatía acremente sobre las mejores prácticas económicas de un futuro que se adivinaba incierto.[27]

Comenta Suárez Dávila:

> Uno de los grandes debates económicos de nuestra historia es el celebrado entre los liberales y los *Keynesianos desarrollistas*. Se inicia a partir de la gran depresión de 1929, en que el Ministro Montes de Oca, a través de políticas liberales de equilibrio fiscal profundiza en México la gran caída del ingreso. Como reacción el Ministro de Hacienda Eduardo Suárez, bajo el gobierno de Cárdenas, establece las bases de la estrategia desarrollista, aplicando al mismo tiempo políticas Keynesianas anti cíclicas de corto plazo. El resultado sería el periodo más exitoso de nuestra historia de 1933 a 1973: 40 años de crecimiento al 6% anual.[28]

---

[27] Dadas las profundas contradicciones políticas, económicas y sociales de finales del siglo XIX y principios del XX, en la esfera occidental dio inicio un amplio debate económico que pudiera en términos generales definirse entre aquellos que apoyaban una línea liberal clásica (con sus diferentes matices) y los que desde entonces defendían argumentos de naturaleza Keynesiana y desarrollista. Este debate se vivió de manera intensa en el inicio y durante el desarrollo de la gran depresión, sobre las diferentes maneras de enfrentarla. De igual modo se profundizó a finales de la Segunda Guerra Mundial, donde su inclinación generalizada hacia un capitalismo con compromiso social impactó al modelo económico de posguerra.

En la década de los 70, ante los primeros quebrantos del milagro económico, el debate se revive de manera frontal entre ambas posturas, chocando nuevamente sobre la idoneidad de sus postulados; imponiéndose en esta ocasión el regreso a un liberalismo reconocido ahora de manera general como el *western model* o neoliberalismo. Este largo debate, lejos de concluirse o resolverse, ahora vive de manera intensa una nueva edición que es una de las causas relevantes del desorden global.

[28] Suárez Dávila, Francisco, "Un gran debate económico a través de nuestra historia, los liberales frente a los keynesianos desarrollistas", *Economía,* México, vol. 15, núm. 45, septiembre-diciembre de 2018, p. 3.

Respecto a las *herramientas* de esta estrategia económica, montada en el marco de las grandes carencias nacionales y retos mundiales, la administración pública de la época no dudo en poner al desarrollo económico al centro de la misma. Para lograrlo, de manera enfática incluyó la participación de un Estado activista que se comprometiera con la eficiencia del modelo y con el éxito de sus resultados, de igual modo que supliera las limitaciones del sector privado y del ahorro interno. De manera especial, en este propósito se partía de un claro nacionalismo económico como lo hacían (y lo siguen haciendo) los países que tienen éxito económico en el mundo. El objetivo o palanca central de la estrategia era la implementación de una fuerte política industrial en armonía con los demás sectores. A lo anterior agregaba un alto coeficiente de inversión pública, sobre todo en obras de infraestructura, que fueran el motor del desarrollo del país. Respecto al papel del Banco Central, desde entonces se hablaba de una postura heterodoxa que lo llevara a cuidar tanto la inflación como el crecimiento económico. También, de modo puntual, proponía lo que sería el *gran brazo* de la política industrial del país, que no era otra cosa que una poderosa banca de desarrollo que apuntalara la construcción manufacturera , como a la postre lo fueron Nacional Financiera, el Banco de Comercio Exterior, el Banco de Obras y Servicios Públicos, etcétera.[29]

Ante los pronósticos y condiciones adversas de las primeras décadas del siglo pasado, México logró encontrar una fórmula política, económica y social de largo aliento que lejos de hundirlo junto a sus carencias posrevolucionarias lo rescataron y le dieron un impulso sustentable de casi medio siglo. De ningún modo fue un periodo perfecto —no podía serlo— pero si la política es el arte de los resultados, sus números económicos y sociales siguen prevaleciendo sobre las críticas de siempre y las cifras de las últimas cuatro décadas.

Estas estrategias pensadas en medio de la crisis mundial y construidas a lo largo de medio siglo dieron lugar al *milagro mexicano* y, aunque canceladas en el país en la década de los 80, siguen siendo los axiomas de la política económica industrial de los países que continúan siendo los líderes en crecimiento económico y producción industrial en el mundo, como Alemania y la mayoría de los países de Asia del Este (Japón, Corea, China, Taiwán, Vietnam, etcétera), representando estos últimos más del 60% del crecimiento económico mundial.

A contraluz, el caso de la insuficiencia económica de México o su e*stancamiento estabilizador* de más de un cuarto de siglo es ampliamente co-

[29] *Ibidem*, pp. 12 y 13.

nocido. En lo que se refiere a los países desarrollados que lideraron el capitalismo neoliberal, también el eslogan de Trump "Make America Great Again" resuena desde 2016 en todos los rincones del mundo como una arenga política de recuperación económica e industrial, de nostalgia de lo que pudo hacerse y no se hizo. Macron, *a nombre* de una buena parte de las economías europeas apunta: "La desindustrialización francesa es una de las causas de nuestra desgracia. Si queremos triunfar, ser justos con los más débiles y mantener nuestro rango de país internacional, solo tenemos un camino: producir en nuestro país y gestar de este modo las condiciones de una nueva prosperidad".[30] En el marco del COVID-19 Macron insiste y recomienda: "Aunque nuestro mundo sin duda se fragmentará, es indispensable reconstruir una independencia agrícola, sanitaria, industrial y tecnológica francesa… sobre la base del largo plazo y la posibilidad de planificar".[31]

2. *México y el COVID-19*

A la fecha que se escribe este ensayo los números de la pandemia no dejan de crecer y todavía resulta difícil pronosticar su impacto integral en el país.[32] En cualquier caso no es difícil adelantar, como ya se dijo, que su presencia es histórica y sus implicaciones serán profundas y difíciles en todos los ámbitos de la vida global y personal del ser humano.

Como indica el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom, "No se equivoquen. Queda un largo camino. Este virus estará con nosotros mucho tiempo. El mundo no puede volver a donde estábamos antes, debe haber una nueva normalidad. Un mundo más sano y mejor preparado".[33]

A pesar de ello, la enfermedad como tal, al igual que su similar de 1918, en 12 o 24 meses tenderá a ser reducida y administrada ante la aparición de los nuevos fármacos y vacunas que un mundo científico más preparado ya comenzó a investigar.[34] Sin embargo, sus efectos económicos, pero también políticos y sociales, ya hoy preocupantes, se sumarán a un desorden que le precedía y que reclamaba con urgencia una propuesta de solución integral

---

30 Macron, Emmanuel, *Revolución,* 2016.

31 Ramonet, Ignacio, "La pandemia y el sistema-mundo", *La jornada,* 25 de abril de 2020.

32 En México hay 129,184 casos y 15,357 decesos (Secretaría de Salud, México, 10 de junio de 2020).

33 "Queda largo camino para coronavirus. OMS", *Reforma,* 22 de abril de 2020.

34 "Creating immunity to COVID 19", *The Economist*, 18 de abril de 2020, p. 13.

y sustentable. Es claro que el COVID-19 no inaugura la crisis económico política en México, la agrava.

En este sentido, México, al igual que el mundo, enfrenta un reto sistémico que lo obliga a ser eficiente tanto con el impacto multifactorial de la pandemia como con la solución integral de una agenda que no ha sido atenta a la demanda de un tiempo nuevo. Esto lleva al país a afrontar dos retos con particularidades propias, pero cuya solución se teje y se entrelaza a tal punto que la mala gestión de uno incidirá directamente sobre el otro.

La historia, lamentablemente, en México también intenta repetirse como tragedia y como farsa, en medio de rezagos y diferencias políticas y económicas no resueltas.

En el terreno geopolítico, el país acude como testigo y no como actor regional relevante al estreno de una obra que se intenta todos los días desde inicios del siglo y que anda en busca de actores. Al igual que en el pasado, el determinismo norteamericano lo acompaña desde "América para los Americanos" (James Monroe, 1823); la prevalencia de los intereses sobre la solidaridad al amigo o vecino (J.F.Dulles en los años 50s), o la versión moderna del siglo XXI de construir un gran muro, *una gran muralla impenetrable* entre Estados Unidos y México (Trump, 2019); lo cual se transforma en una amenaza permanente, directa o velada, en pleno *choque de civilizaciones*.

Los saldos geopolíticos y económicos de su *adhesión* de 1994 (TLCAN), le han reducido sus siempre escasos márgenes de maniobra para tratar con el hegemón del Norte, quien a pesar de su evidente declinamiento no renuncia a la desaseada administración de sus intereses.

El choque de hegemonías del siglo pasado fue un evento menos intrusivo para México; a fin de cuentas era una competencia entre países occidentales industrializados donde las naciones periféricas incluso aprovecharon la contienda para reposicionar sus intereses. En el momento actual, el *choque de civilizaciones* que escenifican China y Estados Unidos,[35] en pleno proceso, pasa directamente sobre los intereses de México.

Como ejemplo de lo anterior puede señalarse que la matriz de negocio del TLCAN-TMEC está basada en una participación aproximada de 40% de Estados Unidos y Canadá, 40% China y Asia del Este y 20% de México, y su reordenamiento o disolución incide directamente sobre la producción industrial y manufacturera del país.

Este debate geoeconómico reconocido plenamente por Estados Unidos desde la llegada de Trump al poder y vuelto a evidenciar por el impacto

[35] Oropeza García, Arturo, *Del Atlántico al Pacífico: reconstruyendo el orden global,* 2017; Oropeza García, Arturo, *China. La construcción del poder en el siglo XXI,* 2019.

producido en las cadenas de producción por el COVID-19, ante la falta de suministro de artículos de primera necesidad, pero peor aún, de medicinas y de bienes para la salud, muy probablemente originará un cambio en los paradigmas de la relocalización industrial e instalación de las cadenas de producción, lo cual brindará a México una ventana de oportunidad para ampliar su producción de manufactura bajo un nuevo impulso integral, moderno y competitivo , el cual se enfoque al mercado nacional y al de América del Norte; pero a partir de ahí arriesgar un salto más ambicioso hacia América Latina, Europa y otras áreas del mundo.

Lo anterior tendría que ser acompañado de una relación sensible con la República Popular China, a semejanza de la que el país construyó con todo éxito, guardadas las dimensiones, en la ecuación México-Cuba-E.E.U.U en los momentos más álgidos de la Guerra Fría.

En este choque hegemónico de bloques y de países, como en el siglo pasado, México tendría que desplegar su talento para no ser arrollado por dos fuerzas económicas poderosas, dos cosmogonías que no se detendrán hasta solucionar de un modo o de otro sus pretensiones globales, y en esta *distracción,* México podría encontrar las *oportunidades* donde pueda reconstruir un nuevo modelo económico para el país.

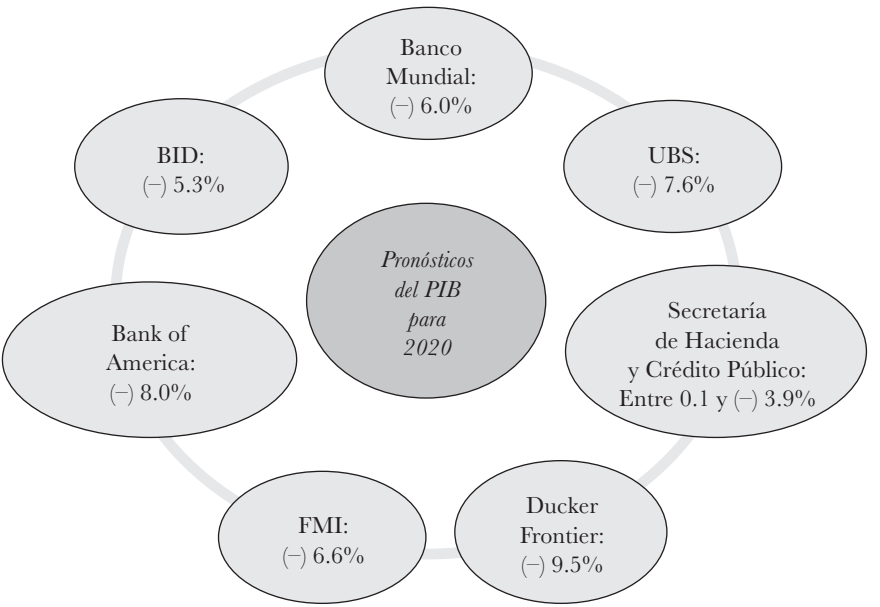
La Cuarta Revolución Industrial y la tecnología 5G, por ejemplo, podrían ser en este caso el proyecto industrial bandera que en un símil a lo que se operó en la década de los treinta, incorporara a México en la ruta del desarrollo hacia 2050.

También la revolución de conciencias que motiva la pandemia podría generar una buena ocasión para relanzar de manera exitosa y sustentable una estrategia económica que corrija las omisiones de ayer y los negativos resultados económicos y sociales de hoy.

Los pronósticos de la pandemia en México en materia de crecimiento oscilan desde una caída del –0.1% hasta el –9.5%, dependiendo de la fuente, pero es evidente que la llegada del COVID-19 topa con un país que ya arrastraba desde hace más de un cuarto de siglo serias dificultades de crecimiento.

Reencauzar el camino económico de ninguna manera es un tema sencillo. Razón de ello es que desde 1994 hasta la actualidad nadie ha querido operar el cambio. Ubicados cómodamente en el confort que brinda el seguimiento de un paradigma occidental, *Western Model*, siempre ha resultado más fácil limpiar culpas y festejar los limitados éxitos en torno a un diseño exógeno.[36]

[36] El Gobierno actual, a pesar de mantener un fuerte discurso en contra del neoliberalismo, a la fecha no ha presentado un análisis ponderado de su realidad en México, como tampoco de su revisión o mejora en cuanto a desarrollo económico y comercial.



FUENTE: "COVID industrial". *Efectos de la pandemia sobre la economía, la industria y el empleo*, primer informe semanal, CONCAMIN, 15 de abril de 2020.

No obstante, ante la insatisfacción de todos, empezando como ya se dijo por los países occidentales que cuestionan todos los días un modelo que no se ha traducido en una mejora para muchos y al contrario, ha radicalizado el privilegio de los pocos, el debate económico de 1929 y 1945 emerge con gran fuerza. En México este disenso, ante la fuerza de sus números (un crecimiento económico promedio de 2.2% los últimos 30 años; 50% de la población en pobreza, 60% en la informalidad, entre otros), ha revivido el viejo debate entre el liberalismo económico, ahora preponderantemente neoliberal, y las líneas keynesianas y desarrollistas del siglo XXI.

En cuanto a los profundos impactos económicos que dejará el COVID-19 en el país, antes o después, más oportuno o más doloroso, la lección aprendida del siglo pasado será la de aplicar a Keynes, Keynes y más Keynes, tanto para disminuir o evitar la caída de la demanda, el quiebre de negocios, la disminución de los empleos, o relanzar el crecimiento colapsado.[37]

[37] La Confederación de Cámaras Industriales de México (CONCAMIN), el Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico (IDIC), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), El Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, Gerardo Esquivel, Subgobernador del Banco de México, entre otros, han ofrecido diversas propuestas de salida para la crisis económica del COVID-19.

Sin embargo, para desarrollar la respuesta de mediano y largo plazo a que convoca Kissinger y la necesidad nacional, regresar a la inercia económica que prevalecía antes de la pandemia no llevará más que a acelerar el declinamiento de la economía del país, como a multiplicar los niveles de su empobrecimiento.

El impacto de la pandemia, entonces, debería servir para reconocer que los paradigmas económicos han mutado y que cada nación vive el reto de su reinauguración en un tiempo inédito. Que es el momento de pensar también en una política pública no solo para salir de la coyuntura del COVID-19, sino para construir una estrategia para 2030, para 2050. Un proyecto de nación que vuelva al desarrollo económico como su gran prioridad a través de la participación de un Estado responsable que se comprometa con la calidad de sus resultados, tanto en crecimiento como en mejora social y sustentable. Una estrategia que se aleje de los paradogmas y se comprometa con la reciprocidad global; que se permita aprender de las lecciones ganadoras de aquello países que se han adelantado en la traducción exitosa del siglo XXI; que recupere la importancia de la industria, la educación, la ciencia, la tecnología, la energía y que dé prioridad a las nuevas líneas de futuro de la industria 4.0, tecnología 5G, y energías renovables, acompañando toda esta estrategia con el *gran brazo* de una banca de desarrollo y una inversión pública honesta y eficiente.

No solo la economía presenta rezagos importantes. La política en México, como en buena parte del mundo, registra un abultado déficit no ya en el avance de su formalización y respeto a sus elecciones; pero sí en lo que se refiere a la idoneidad de los actores políticos y en la calidad de sus resultados. La política mexicana ha aprendido a *burlar* el proceso democrático a través de sus propias reglas, pauperizando la calidad tanto de los actores como de las plataformas políticas que, cumpliendo con la forma, no se comprometen con la problemática nacional ni con su futuro.

Este pragmatismo político que prioriza la *forma democrática* y no el fondo, desde hace lustros ha dejado de comprometer a una generación de políticos con el progreso de la nación, reciclándose al infinito una y otra vez a pesar de que en el almacén nacional se acumulan año con año una mayor pobreza e informalidad; así como una inquietante inseguridad y corrupción.

Los descomunales retos económicos y sociales que registra hoy la realidad nacional, más los que se están agregando a causa de la pandemia; pero también temas como la inevitabilidad china, la inevitabilidad asiática, la nueva era del Pacífico,[38] el fin de la era industrial, la sustitución tecnológica, el desempleo mundial, el fin de la era carbónica, las energías renovables, la

[38] Oropeza, Arturo, 2017 y 2019.

explosión demográfica, el envejecimiento de la población, el agotamiento de los recursos naturales, el cambio climático, el empoderamiento ciudadano, las ciudades del futuro, la desigualdad económica, la migración, la alta contracción financiera, la Primera Revolución Digital, la salud, entre otros, son retos que demandan de actores políticos y administraciones públicas comprometidas y capacitadas con temas complejos, cuya actuación incidirá más que nunca en el bienestar de millones de nacionales.

Por ello, la aparición del COVID-19, como ya se dijo, opera en primer lugar como una gran luz que descubre en su verdadera dimensión la estatura de una clase política multicolor que acude al fácil recurso de la denostación o a la desviación de culpas para litigar una problemática que no entiende o que en muchos casos no le importa.

De igual modo despoja de todo encubrimiento una larga lista de carencias económicas y sociales del país, que se han venido acumulando impunemente a lo largo de cuatro décadas de un insuficiente proyecto económico y político del cual nadie asume la responsabilidad, pero que tampoco motiva a replantear una estrategia integral y coherente con la suma de lo que el país es y puede ser.

Hoy en día —como indica Innerarity— entender *lo que pasa* es la tarea más revolucionaria, y resulta más útil que agitarse improductivamente, equivocarse en la crítica o tener expectativas poco razonables.[39]

En el marco de la desolación que dejará el COVID-19 a su paso por el país en cualquiera de sus escenarios, sus consecuencias políticas, económicas y sociales sufrirán el efecto de sumarse a un declinamiento estructural de México y del mundo que ya había comenzado antes.

Resta a una nueva generación comprometida de los sectores público, privado, social y académico, asumir con responsabilidad un reto de dimensiones históricas.

Que hay mundos posibles, concluye Innerarity, es la mejor garantía de que el optimismo no es algo injustificado.

IV. A manera de conclusión

> "No queremos volver a la normalidad porque la normalidad es el problema" (dicho popular).

¿Dónde estamos ubicados? ¿Qué haremos después de la pandemia? ¿No haremos nada? ¿Habrá que cambiar todo? ¿De donde partió este quebranto glo-

[39] Innerarity, Daniel, p. 10.

bal y nacional? ¿Cuáles son las alternativas? ¿Servirá la crisis del COVID-19 para generar un cambio?.

En realidad estas y otras preguntas ya formaban parte de la sociedad antes del COVID-19. Ahora, ante la explosión de conciencias que el virus ha provocado en más de siete mil millones de seres humanos, las certezas no llegan , pero la idea cada vez más clara de que algo no anda bien en el vecindario se ha generalizado y esta inquietud, este miedo colectivo a lo que se vive y a lo que se intuye que podría venir , podría ser el *mejor* resultado de una pandemia que deja como herencia a una sociedad atemorizada, pero al mismo tiempo consciente de que con la *normalidad* que se vivía no alcanza y, por lo tanto, queda sensible al impulso de cambios profundos, externos e internos, sin los cuales el futuro por venir puede ser intolerable o incluso incierto.

El quebranto y la insatisfacción del mundo ya existían antes del COVID-19. Libros, ensayos, quejas, guerras regionales, choques, inequidades, conflictos, etcétera, desde finales del siglo XX, de manera más urgente o comedida, ya hablaban de un mundo *desordenado* falto de rumbo; de actores relevantes carentes de ideas de futuro; de líderes globales incompetentes; de modelos económicos agotados y de esquemas democráticos burlados. La sociedad del desencanto no nace con el COVID-19, solo incrementa su insatisfacción y lo viraliza hacia el mundo entero.

Un *líder global,* Estados Unidos, que se *refugia* hacia adentro. Una organización mundial (ONU) que vive de manera autista los acontecimientos. Una Organización de Comercio (OMC) que se congeló en 2001. Un Banco y un Fondo (BM y FMI) que perdieron la receta de la estabilidad y el crecimiento. Una organización Mundial para la Salud (OMS) que en medio de la pandemia le quitan el financiamiento económico (USA) y los actores en ascenso lo suplen en parcialidades (China). En resumen, un desorden global caracterizado por la conclusión de un contrato global (Bretton Woods) cuyos actores relevantes (G-20, G-7, G-2, USA, Europa, China, etc.), en ascenso o declinantes, se niegan a abrir los términos de una agenda donde se concilien los nuevos intereses; al propio tiempo que incluyan los retos y demandas de un nuevo siglo. La agenda es interminable, el COVID-19, con todo su impacto, no será ni el único ni el más importante punto de esta agenda de la primera mitad del siglo XXI.

Por ello la realidad es confusa y nos invita al error: a contar a los infectados y fallecidos mientras los hegemones incrementan las acciones de su posicionamiento; a preguntarnos cuando llegará la vacuna contra el virus, en tanto crece la rivalidad en la nueva Revolución Digital; a *pelearnos* por

las mascarillas y los respiradores, mientras las deudas y los pasivos se incrementan a niveles desbordantes; a ver cuándo terminan las cuarentenas, entretanto la economía global cae de un 3 a un 6%, se pierden más de 500 millones de empleos, aumenta la informalidad y asciende la pobreza extrema mundial un 8%, etcétera (BM, FMI, 2020).

Paralelo a ello, el modelo económico, el Western Model, se desmorona, se desbarata a base de insuficiencias e inequidades; de minorías que se vuelven mayorías pauperizadas a las cuales ya no les alcanza para su pretensión diaria o el progreso de sus *ambiciones*. Un *mercado* que engendró un ser económico insaciable, ahora ve con espanto su incapacidad para cumplir con la satisfacción de tantos: mientras sus minorías privilegiadas ven con indolente agrado la geométrica acumulación de sus saldos.

Tampoco su modelo político funciona a plenitud. La *belleza teórica* de la democracia ha tenido que replegarse ante el fracaso de sus resultados. Su proceso, enamorado de la forma y alejado de la realidad, se ha distanciado del cumplimiento de los compromisos y se ha especializado en la disculpa y la postergación de lo ofrecido. La lucha por el poder, en un total abuso de la *bondad* democrática, ha aprendido a valerse de ella para satisfacer apetitos de todos los colores, en el marco de una corrupción insaciable de todos. La democracia se debilita al *enamorarse* de sí misma, de sus postulados, de sus procesos, de sus números, etc., aunque para ello haya tenido que sacrificar la idoneidad y la capacidad de sus actores, así como la satisfacción económica y social de sus gobernados.

El COVID-19, en este sentido, descubre los últimos velos de un fracaso global que se niega a reconocerse, postergando al infinito una conversación del mundo con sí mismo sobre el mejor camino de un tiempo difícil.

La pandemia, como una explosión en un campo de batalla, tiene la *virtud* de provocar la atención momentánea de los actores en conflicto. Su quebranto y luminosidad tendrán el tiempo y la magnitud de lo que dure su estallido. Después de pasado sus últimos reflejos, si el mundo no atiende, ofrecerá el riesgo de regresar a una *normalidad* rechazada por todos.

El espejo de México se mira en la misma circunstancia. En el reflejo de un país de insuficiencias al cual el virus le remueve sus heridas y le recuerda sus limitaciones; pero que al mismo tiempo le brinda el instante en el cual podría relanzar un nuevo proyecto de futuro para todos.

El COVID-19 es una desgracia en materia de salud que está enlutando la vida de millones de seres humanos. Sus secuelas ya son inconmensurables y dolorosas. Su presencia, sin saber exactamente cuándo se resolverá, ya ha generado un cambio en la vida de la comunidad global.

Sin embargo, *la normalidad* que imperaba en México y en el mundo antes de la pandemia no puede ser, al final de la misma, su destino.

Es menester que aparezca, como señala Morin, la nueva vía política, ecológica, económica y social que sea conducida por un humanismo regenerado.

Queda a los diferentes sectores, al gobierno, a la empresa privada, a la academia, a la sociedad en general, el demostrar en el tiempo histórico que la pandemia de 2020 y sus víctimas no fueron en vano.

V. Bibliografía

Berggruen, Nicolas y Gardels, Nathan, *Gobernanza inteligente para el siglo XXI,* Taurus, 2012.

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), "COVID industrial", *Efectos de la pandemia sobre la economía, la industria y el empleo*, primer informe semanal, 15 de abril de 2020.

"Creating immunity to COVID-19", *The Economist,* 18 de abril de 2020.

Cuenya, Miguel Ángel, *México ante la pandemia de influenza de 1918: encuentros y desencuentros en torno a una política sanitaria,* Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, 2014.

Echeverri, Beatriz, *La gripe española. La pandemia de 1918-1919*, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1993.

Frieden, Jeffry, *Capitalismo global*, Crítica, 2007.

Gilly, Adolfo, *México: dos crisis*, Nexos, 1 de octubre de 1983.

Haass Richard, *The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape it*, Foreign Affairs, 7 de abril de 2020.

Hobsbawm, Eric, *Entrevista sobre el siglo XXI*, Crítica, 2012.

Innerarity, Daniel, *Política para perplejos,* Galaxia, 2018.

Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel, *Como mueren las democracias*, Ariel, 2018.

Macron, Emmanuel, *Revolución*, Lince, 2016.

Marx, Karl y Engels, Friedrich, *Manifiesto comunista*, Siglo XXI, 2017.

Morin, Edgar, "Pensamiento complejo en tempos del coronavirus", *Milenio*, 2 de mayo de 2020.

Moyo, Dambisa, *Edge of Chaos*, Hachette Book Group, 2018.

Oropeza, Arturo, *China. La construcción del poder en el siglo XXI,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.

OROPEZA, Arturo, *Del Atlántico al Pacifico: reconstruyendo el orden global,* Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2017.

OROPEZA, Arturo *et al*. (coords.), *La responsabilidad del porvenir*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

"Queda largo camino para coronavirus, OMS", *Reforma,* 22 de abril de 2020.

RAMONET, Ignacio, "La pandemia y el sistema-mundo", *La jornada,* 25 de abril de 2020.

SKIDMORE, Max, Historiadores analizan respuestas presidenciales a pandemias anteriores, disponible en: *https://www.voanoticias.com/a/historiadores-analizan-respuestas-presidenciales-a-pandemias-anteriores-/5353078.html.*

SUÁREZ DÁVILA, Francisco, "Un gran debate económico a través de nuestra historia, los liberales frente a los keynesianos desarrollistas", *Economía,* México, vol. 15, núm. 45, septiembre-diciembre de 2018.

PANDEMIA 2020 & TEORÍA DE JUEGOS EN BAJA CALIFORNIA

Zulia Orozco Reynoso*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Marco conceptual.* III. *COVID-19 en Baja California.* IV. *Intentando el equilibrio de Nash entre California y Baja California.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. Introducción

Aunque desconocemos el alcance cuantitativo y cualitativo que tendrá en su totalidad la pandemia SARS-CoV- 2 en México y en el mundo, lo que sí hemos logrado detectar rápidamente es que, no solamente se trata de una crisis sanitaria, sino todo lo contrario, se trata de una cascada de crisis subsistémicas, mismas que comprometerán el bienestar de las generaciones futuras. Con esto refiero que derivado de la crisis sanitaria, surgió automáticamente una severa crisis económica global que —dependiendo de su buena o mala gestión pública— para algunos países colindará entre la frontera de la recesión y depresión. La aguda crisis económica también produjo malestar social, mismo que se comenzó a manifestarse y materializarse —en algunos países— en una importante crisis política y de gobernanza tras nuevos abusos policiales perpetrados contra población históricamente discriminada y violentada.[1] En resumen, no es una curva la que hay que

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0002-5796-4164*.

[1] Mazzucato, Mariana, "Capitalism's triple crisis", Social Europe, 2020, *https://www.socialeurope.eu/capitalisms-triple-crisis;* Schneider, Evan, "Estados Unidos le está fallando a los más pobres en la pandemia del coronavirus, afirma experto", *Noticias ONU,* 2020, *https://news.un.org/es/story/2020/04/1472982;* Madrigal, Alexis y Meyer, Robinson, "America is Giving Up on the Pandemic", The Atlantic, 2020, *https://www.theatlantic.com/science/archive/2020/06/america-giving-up-on-pandemic/612796/;* Vasquez, Andrei, "Ni el COVID-19 detuvo las protestas que piden justicia para Giovanni López", 2020, *https://cuestione.com/detalle/mexico/ni-el-covid-19-detuvo-las-protestas-que-piden-justicia-para-giovanni-lopez.*

aplanar, en realidad, son tres y todas ellas de la mayor longevidad, dificultad y complejidad posible.

Las tres curvas contienen como eje transversal el factor social de género, tecnología, democracia, sustentabilidad ecológica y educación. No hay duda de que cada uno de estos factores serán alterados localmente por la masiva "pan-crisis" de carácter global. Por ejemplo, con relación a la crisis económica, solamente debido al cierre de locales comerciales por motivos preventivos de carácter sanitario, durante el primer trimestre del 2020 formalmente se recortaron 12 millones de empleos en el país.[2] Por si fuera poco, el Banco de México anunció que lo peor está por venir, dado que en el cuarto trimestre del año aumentará significativamente la contracción económica[3] y, con ello, la pobreza extrema puede alcanzar hasta 10 millones de mexicanos más.[4]

En efecto, solamente el primer trimestre del año, el 22% de la población económicamente activa está desempleada,[5] es decir, el equivalente a la totalidad de habitantes de Baja California, Sonora, Chihuahua y Coahuila se quedaron sin empleo ni prestaciones sociales en tan solo dos meses y, peor aún, todo 2020 será complicado que los directamente afectados consoliden un espacio laboral, precisamente debido ha que la contracción económica se agudizará conforme culmine el año, siempre y cuando no haya un segundo rebote que pueda alterar la inercia de recuperación.[6]

Por supuesto que esto tiene consecuencias de otra índole, que afectará directamente los hogares mexicanos, y más específicamente a las mujeres y niños, quienes enfrentarán —aún más— una profunda desigualdad y falta de oportunidades en el corto y mediano plazo.[7] Sin lugar a duda, una situa-

---

[2] INEGI, Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), 2020, disponible en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/presentacion_resultados.pdf.*

[3] BANXICO, Informe trimestral octubre-diciembre 2019, 2020, disponible en: *https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B1B33F78C-4DA8-39AB-23C9-4437A9005719%7D.pdf.*

[4] Coneval, "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México", 2020, disponible en: *https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx.*

[5] INEGI, Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), *cit.*

[6] OCDE, "Perspectivas económicas de la OCDE, Primer Número Año 2020", 2020, disponible en: *https://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=ecooutlookjun2020&utm_content=es&utm_term=mex#Report.*

[7] World Bank, "Gender Dimensions of the COVID-19 Pandemic", Policy Note, 2020, disponible en: *http://documents.worldbank.org/curated/en/618731587147227244/pdf/Gender-Dimensions-of-the-COVID-19-Pandemic.pdf*; PNUD, "Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico", 2020, disponible en: *https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desafios-de-desarrollo-ante-la-covid-19-en-mexico--panorama-soci.html*;

ción crítica que pone en muy alto riesgo a las familias mexicanas dado el contexto de machismo y violencia de género sistémica que lleva diariamente a la tumba a 10 mujeres por feminicidio y tres menores de edad por abuso y maltrato infantil.[8]

La "pan-crisis" también trastocará significativamente el acceso y uso democrático de la tecnología y, por supuesto, a la educación de calidad.[9] Sin recursos suficientes destinados a la educación pública, la brecha se agudizará aún más ante una insuficiente, desigual e incierta calidad educativa.[10] Por ejemplo, previo a la crisis sanitaria derivada por SARS-CoV-2, cuatro de cada diez escuelas de nivel primaria contaban con computadoras e internet para sus alumnos. Sin duda, estadísticas extravagantes dado que —en teoría— la *generación alfa* (hijos de *millennials*) nació literalmente interconectada al wifi y sofisticados *gadgets* con red 4G y 5G; en tanto que México, como otros países miembros de la OCDE, experimentan ya desde hace unos años una transición tecnológica exponencial en diversas industrias.[11] Lo anterior solamente se puede comprender al reconocer que México está entre los países con mayor desigualdad económica y social entre los países miembros de la OCDE y, también, aquél cuya clase media ha perdido capacidad adquisitiva.[12]

En este muy intrincado escenario, pretendemos analizar los múltiples dilemas que enfrentará el estado de Baja California en el corto plazo. De

---

ONU Mujeres, "COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas", 2020, disponible en: *https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19_violenciamujeresninas_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457.*

[8] Xantomila, Jessica, "ONU: Feminicidios en México crecieron diariamente de 7 a 10 en tres años", *La Jornada,* 2020, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/03/05/onu-feminicidios-en-mexico-crecieron-de-7-a-10-diarios-en-tres-anos-8647.html*; Monroy, Jorge, "Feminicidio en México se mantienen al alza; crecieron 1.6% en primer trimestre del 2020", *El Economista*, 2020, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Feminicidios-en-Mexico-se-mantienen-al-alza-crecieron-1.6-en-primer-trimestre-del-2020-20200421-0112.html*; *Animal Político,* "Diario mueren en México más de 3 niñas, niños y adolescentes a causa de la violencia", 2020, disponible en: *https://www.animalpolitico.com/2020/01/muertes-violencia-mexico-ninas-ninos-adolescentes/.*

[9] World Bank, "Guidance on Education Systems' Response to COVID-19", 2020, disponible en: *http://pubdocs.worldbank.org/en/450881585235950757/COVID19-Education-Sector-Guidance-Note-March26.pdf.*

[10] García, Ana Karen, "Educación en México: insuficiente, desigual y la calidad es difícil de medir", *El Economista,* 2018, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Educacion-en-Mexico-insuficiente-desigual-y-la-calidad-es-dificil-de-medir-20181225-0028.html.*

[11] López Portillo, José Ramón, *La gran transición. Retos y oportunidades del cambio tecnológico exponencial*, México, FCE, 2018.

[12] García, Ana Karen, "5 gráficos sobre la desigualdad en México", *El Economista*, 2020, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/economia/5-graficos-sobre-la-desigualdad-en-Mexico-20200223-0001.html.*

hecho, centraremos la reflexión en las ciudades fronterizas de Tijuana y Mexicali, dado que la primera se le consideró el epicentro de la pandemia SARS-CoV-2 en México. De tal forma que el ensayo está organizado de la siguiente forma: en la sección 2 se desarrollará el marco conceptual empleado para la reflexión de la problemática; la sección 3 abordará la situación de COVID-19 en Baja California; en la sección 4 se realizará un primer ejercicio analítico aplicado desde la teoría de juegos para el caso de Baja California precisamente en el contexto de la pandemia SARS-CoV-2. Finalmente, concluimos con algunas recomendaciones de política pública.

II. Marco conceptual

Este ensayo se apoya del modelo matemático denominado dilema del prisionero (*prisioner's dilemma*) que fue creado por Merrill Flood y Melvin Dresher (1950), aunque sería John Forbes Nash Jr. (1928-2015) quién finalmente desarrolló la ecuación y propuso el concepto de *mutual consistency of player's strategies,* el cual en español no tiene una traducción idéntica, pero sería algo así como "cooperación mutua entre los jugadores". Cabe mencionar que la teoría de Nash Jr. también se conoce como el Equilibrio de Nash (*Nash Equilibrium* en inglés).

A propósito del dilema del prisionero, este forma parte de la Teoría de Juegos (*Game Theory* en inglés) fundada por John von Neumann en 1928. En las décadas de 1950 y 1960, la Teoría de Juegos fue profundamente desarrollada por diversos matemáticos, entre los que destacan John Nash, Reinhard Selten (1930-2016), y John Harsanyi (1920-2000), quienes serían reconocidos posteriormente con el Premio Nobel de Economía (Estocolmo, 1994) por sus contribuciones a la Teoría de Juegos.

La propuesta de Nash Jr. consistió en predecir la estrategia que siguen los jugadores competitivos, que no pretenden colaborar con los demás, pero que finalmente llegan a un punto de equilibrio, incluso simétrico (Equilibrio de Nash). En efecto, el marco epistémico que propone Nash es incluyente y exponencial, debido a que considera cualquier posibilidad factible, externa a las alianzas que puedan generar los jugadores. Uno de los factores interesantes que se pueden observar desde el derecho es que, aquellos jugadores que rompen las alianzas (ej., contratos) del juego pueden ser obligados a cumplir mediante mecanismos externos de coerción. Luego entonces, el juego donde los actores cooperan por medio en alianzas, en realidad resulta un tanto autoritario, excluyente y limitante en el universo de posibilidades: lo contrario al Equilibrio de Nash.

Dado que su sofisticada contribución es amplia, aquí deseamos señalar brevemente que el Equilibrio de Nash parte de dos premisas: 1) aunque sean múltiples (n) los jugadores, los resultados del juego serán finitos en algún punto; 2) los jugadores pueden desarrollar diversas estrategias (*mixed strategy* le llama Nash) en el juego. De tal forma que John Forbes Nash Jr. propone cuatro teoremas que son los siguientes:[13]

a) Todos los juegos finitos tienen un punto de equilibrio, y su formula es:

$$S'_I = \frac{s_i + \Sigma\varphi_{\iota\alpha}(\int)\pi_{\iota\alpha}}{1 + \Sigma\varphi_{\iota\alpha}(\int)}, \quad \alpha$$

b) Cualquier juego finito tiene un punto simétrico de equilibrio, y su formula es:

$$\frac{(s+t)^x}{2} = \frac{s+t}{2}$$

c) Una sub-solución, ∫, es el conjunto de todos los n-tupla (s1, s2, …, Sn) tal que cada s1Î S1, donde S1 es el i-ésimo factor de ∫. Geométricamente, ∫ es el producto del conjunto de sus factores.
d) El conjunto de los factores s1, s2, …, Sn de una sub-solución es cerrada y convexa como subconjuntos de la estrategia mixta

Nash Jr. comprobó desde 1951, que absolutamente todos los juegos con individuos competitivos tienen un punto de equilibrio, y no solo eso, sino que este equilibrio incluso puede ser simétrico para todas las partes aún en el marco de un universo de posibilidades. Es decir, para Nash Jr. siempre habrá una solución medianamente justa (la de mayor beneficio para todos) aún considerando los múltiples actores y estrategias empleadas en el juego.

Precisamente para evaluar mejor los resultados derivados de los subconjuntos, Nash Jr. propone elabora una matriz donde se sistematicen todas

[13] Nash, John, "Non-Cooperative Games", *The Annals of Mathematics,* Second Series, vol. 54, núm. 2, 1951, disponible en: *https://www.cs.vu.nl/~eliens/download/paper-Nash51.pdf.*

las posibilidades que puedan favorecer (y no) las estrategias empleadas por cada uno de los jugadores. A través de la matriz, el analista teóricamente podrá reconocer, influir, propiciar, orientar y hasta prevenir ciertos escenarios, donde la colaboración entre actores competitivos sea deliberadamente sea inexistente. El Equilibrio de Nash pretende alcanzar simultáneamente la equidad, a través de resultados con equilibrio simétrico, entre menor costo-mayor beneficio posible para todos los participantes. Es decir, apela a la justicia simétrica entre las partes, no necesariamente a la legalidad, y por supuesto, la inclusión de un infinito de posibilidades (estrategias) en un contexto delimitado.

III. COVID-19 en Baja California

En diciembre de 2019, Wuhan (China) fue declarado epicentro del brote pandémico científicamente reconocido como SARS-CoV-2, también conocido como COVID-19. Salvo el Archipiélago Svalbard del reino de Noruega, la pandemia básicamente había alcanzado —en mayor o menor medida— a todos los países del mundo para la primavera del 2020. Desde esa fecha, la trayectoria del virus no ha dejado de ser sorprendente, entre otros motivos, por los inverosímiles escenarios (ej., Europa, Estados Unidos, y América Latina) que se pueden observar por medio del televisor y/o redes sociales.

De acuerdo con los estudios científicos, la transmisibilidad del virus es alta y no existe como tal un patrón que permita reconocer mundialmente los síntomas. En efecto, las experiencias sanitarias han permitido la acumulación de conocimiento respecto al virus, los médicos se sorprenden de reconocer que este virus en algunos puede ser asintomático, mientras que, en otros, puede generar síntomas como fiebre, sarpullido, tos, neumonías, problemas respiratorios, choque séptico y la muerte. En un primer momento se pensó incluso que este virus afectaba exclusivamente a personas de la tercera edad; sin embargo, hoy en día existen victimas fatales de cualquier edad y género, incluyendo personas sin comorbilidades.[14]

[14] Organización Mundial de la Salud, "Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", 2020, disponible en: *https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses*; BBC, "Coronavirus: la OMS advierte a los jóvenes que no son inmunes al covid-19", 2020, disponible en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias-51985496*; Cattan, Nacha y Ríos, Lorena, "Médicos en Tijuana caen como moscas por culpa del libre comercio", *El Financiero,* 2020, disponible en: *https://www.elfinanciero.com.mx/economia/medicos-en-tijuana-caen-como-moscas-por-culpa-del-libre-comercio.*

En ese escenario, hasta el 28 de abril, en el mundo se había registrado más de 3.1 millones de personas infectadas formalmente. Poco más de 950 mil se habían recuperado, en tanto que 218 mil fueron victimas fatales.[15] El porcentaje de letalidad era del 19% para esa fecha. Entre los países más afectados estaba Estados Unidos con cerca de 60 mil decesos y más de un millón de enfermos; Italia con más de 27 mil fallecidos y más de 201 mil enfermos; España con casi 24 mil victimas letales y 232 mil pacientes COVID-19; Francia con 23 mil fallecidos y casi 166 mil contagiados; y Reino Unido con casi 22 mil casos letales y 161 mil enfermos COVID-19.[16]

Para el 14 de junio, un mes y medio después, casi 8 millones de personas se habían contagiado. Se recuperaron 4 millones, y 433, 219 perdieron la vida. El porcentaje de letalidad disminuyó al 10%, una reducción significativa en aproximadamente 6 semanas. El escenario de países afectados por la letalidad del virus no cambio mucho a diferencia de aquellos que se vieron afectados por el caso total de infectados. La letalidad más alta se registró en Estados Unidos (117 587), Brasil (42 802), Reino Unido (41 698), Italia (34 301) y España (27 136). En cuanto a los países con mayor presencia del virus destacan: Estados Unidos (2 150, 299), Brasil (851,321), Rusia (528 964), India (324 482) y Reino Unido (295 889). El país con menos casos activos y letalidad para ese momento fue Saint Pierre and Miquelon (al este de Canadá) con un caso y cero víctimas mortales.

México, quien declaró recién la fase tres el 21 de abril, para el día 28 del mismo mes había registrado 16 752 personas contagiadas y 1 569 fallecimientos por COVID-19. Formalmente, la cifra de letalidad era del 12%, significativamente por debajo del porcentaje global (19% para ese día). No obstante, la cifra conservadora, México registró —hasta ese día— un fallecido por cada 7 pacientes COVID-19 recuperados. En efecto, no obstante que México recién declaró la fase 3, porque fue de los últimos países del mundo en incorporarse a la oleada pandémica, en sentido estricto no está muy lejos de los datos registrados por su vecino del norte, Estados Unidos, al registrar una muerte por cada dos pacientes recuperados de SARS-CoV-2; en tanto que Italia registró 1 fallecido por cada 2.5 recuperados; y España un fallecido por cada 5 pacientes COVID-19 recuperados.[17]

Para el 14 de junio, México registró 142 690 casos de los cuales se recuperaron 104 975 pacientes. Hasta ese día formalmente se registraron

[15] Worldometer, "Coronavirus", 2020, disponible en: *https://www.worldometers.info/coronavirus/*.

[16] *Idem.*

[17] *Idem.*

16 872 victimas (tabla 1). Es decir, la letalidad de México fue de 14%, cuatro puntos porcentuales por encima del promedio global, y dos por ciento más de letalidad. Al momento de escribir estas líneas, los estados más afectados por la letalidad relacionada a COVID-19 eran: Ciudad de México (4 401), Estados de México (1 885), Baja California (1 439), Veracruz (937) y Sinaloa (852). En cambio, los estados con más casos eran: Ciudad de México (36 272), Estado de México (22 434), Baja California (6 766), Tabasco (6 284) y Veracruz (6 133). Definitivamente, las proyecciones oficiales fueron rebasadas al considerar originalmente 12 500 víctimas por COVID-19. Algunos especialistas estiman 52 mil defunciones para principios de agosto 2020, mientras que otros hasta 107 255 víctimas mortales para noviembre 2020.

TABLA 1. Total casos confirmados y decesos en México (abril-junio 2020)

	21 abril	*14 de junio*	*% Variación*
Casos confirmados	16 752	142 690	851%
Decesos	1 569	16 872	1 075%

FUENTE: Elaboración propia con información de *www.worldometer.info*.

El número total de victimas por COVID-19 en México posiblemente se conozcan hasta avanzado el 2021, o bien, en el mejor de los casos, posteriormente en algún censo del INEGI. Sin embargo, por ahora los datos sistematizados están lejos de ser definitivos. Esto se debe a que deliberadamente el gobierno mexicano siguió la metodología del modelo centinela de la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, la cual toma muestras respiratorias del sitio centinela que pueden —según los expertos en salud— "extrapolarse al número total de casos que se presentan en busca de atención". Es decir, en todo caso, el nivel de confianza de los datos oficiales no es, ni será para este proceso sanitario, muy alto.

En este contexto, el Gobierno de Baja California registró para el 28 de abril un total de 1 397 casos confirmados y 190 defunciones por COVID-19 en el estado. Particularmente Tijuana registró 765 casos y 130 fallecimientos. Es decir, con o sin cifra negra, el índice de letalidad por COVID-19 en Tijuana era altísimo (1 defunción por cada 6 casos confirmados, ni siquiera recuperados). Para el 14 de junio la cifra se había actualizado a 6 821 casos confirmados y 1 461 defunciones por COVID-19 (tablas 2 y 3).

TABLA 2. Total casos confirmados y decesos
en Baja California por COVID-19 (abril-junio 2020)

	28 de abril	14 de junio	% de Variación
Casos confirmados	1 397	6 821	488%
Defunciones	190	1,461	768%

FUENTE: Elaboración propia con información de Gobierno del Estado de Baja Calfironia.

TABLA 3. Total casos confirmados y decesos por COVID-19
en Tijuana, Baja California (abril-junio 2020)

	28 de abril	14 de junio	% de variación
Casos confirmados	765	2,451	320%
Decesos	130	710	546%

FUENTE: Elaboración propia con información de Gobierno del Estado de Baja California.

Como se aprecia en las tablas, Tijuana está por debajo del porcentaje de variación estatal. Actualmente la ciudad fronteriza de Mexicali concentra más del 50% de los casos confirmados en Baja California. Es decir, la capital del estado registra 3 642 casos confirmados, y 623 defunciones. Cabe señalar que los especialistas han reconocido diversos disparadores de la pandemia (ej., sistema de transporte colectivo, manifestaciones públicas), entre ellos, para el estado de Baja California destaca el cruce cotidiano de la comunidad fronteriza.[18] Es decir, los cruces cotidianos entre California (Estados Unidos) y Baja California (México) es un factor disparador de la pandemia en la región transfronteriza.

En ese sentido, es imposible dejar de mencionar que California, por ejemplo, para el 14 de junio registró 141 983 casos confirmados y 4 943 defunciones por COVID-19. El condado de Los Angeles (2 813 defunciones/68 875 casos confirmados) es el más afectado por defunciones, posteriormente Riverside (356/10 240), luego San Diego (296/8 619). Por fortuna, quien registra mayor frecuencia de recuperación en los pacientes COVID-19 es el condado de San Diego (6 501 recuperados/8619 casos confirmados). En el

[18] Gu, Youyang, "Subway Ridership During COVID-19", 2020, disponible en: *https://github.com/youyanggu/subway_ridership*; Spagat, Elliot y Bull, Gregory, "Los casos de COVID-19 entre BC y California aumentan. ¿Quién está contagiando a quién?, preguntan", *Sin Embargo,* 2020, disponible en: *https://www.sinembargo.mx/21-05-2020/3790628.*

caso del Valle Imperial (que colinda con Mexicali) se han registrado 3 405 casos confirmados de los cuales han perdido la vida 38 personas, y se han recuperado 2,808 pacientes. El único condado californiano que registró un descenso significativo en su curva fue Santa Clara (al sur de San Francisco); en tanto que el condado de Modoc (literalmente la esquina noreste más verde del estado de California) no registra casos ni fallecimientos.

De hecho, Estados Unidos cerró la frontera con Canadá, pero no así con México. Mientras que la frontera mexicana está abierta para turistas y ciudadanos procedentes de California, Estados Unidos disminuyó hasta 70% sus cruces, solamente para ciudadanos americanos que requieran hacer necesariamente actividades sustanciales (servicios médicos, banco, y súper mercado). Aún así, con crisis sanitaria y el cierre de California, la frontera noroeste del país registra diario 30% en cruces en automóviles.[19]

El problema se complejiza aún más cuando se toma en consideración que, Tijuana, es una ciudad que tiene una estrecha vinculación con Los Angeles, megalópolis que a su vez conforma parte de la cadena de áreas metropolitanas conocida como SanSan (San Diego-San Francisco). En ese sentido, no existe ninguna frontera mexicana —en el norte o sur del país— que comparta las poderosas características que identifican y posicionan a Tijuana como una ciudad estratégica para México y Estados Unidos.

IV. Intentando el equilibrio de Nash entre California y Baja California

Hasta el día de hoy, la estrategia federal, estatal y municipal para atender la pandemia de COVID-19 en Baja California no destaca por ser integral, multinivel, ni multisectorial. Limitado a su jurisdicción sanitaria, el gobernador Jaime Bonilla (2019-2021) señaló que, por falta de insumos básicos no proporcionados por la federación, "los médicos caen como moscas".[20]

Como ya se mencionó, debido al flujo constante de personas hacia ambos lados de la frontera, las ciudades fronterizas presentan un riesgo sostenido y contundente de contagio durante la pandemia por COVID-19. Las zonas metropolitanas también presentan ese mismo riesgo sostenido, con la significativa diferencia de que la solución al problema sanitario la tiene la

[19] Gómez, Ana, "Cruces fronterizos de México a California disminuyen un 70%", *El Imparcial*, 2020, disponible en: *https://www.elimparcial.com/tijuana/mundo/Cruces-fronterizos-de-Mexico-a-California-disminuyen-un-70-20200323-0020.html*

[20] Cattan, Nacha y Ríos, Lorena, *op. cit.*

autoridad mexicana. Por tal motivo, las zonas metropolitanas al interior del país presentan la posibilidad de tener un escenario más controlado y con menos jugadores, en comparación con cualquier ciudad transfronteriza que requiere necesariamente de un mayor número de jugadores (tomadores de decisiones) y, por ende, el incremento de estrategias (factores, variables) implementadas en el juego.

En este contexto, la diferencia con cualquier ciudad transfronteriza del norte y sur de México es que la población residente de Tijuana, ya sea por trabajo, familia, y/o educación, está intrínsecamente vinculada a los condados norteamericanos de San Diego, Imperial Beach, Alpine, Riverside, Orange, Ventura, Los Angeles, y San Bernardino. Como ya es muy sabido, desde hace décadas diariamente cruzan la frontera internacional —por San Ysidro y Otay— más de 20 mil personas caminando, paralelamente a los más de 70 mil vehículos motorizados. En efecto, diariamente al menos 90 mil cruces se registran entre Tijuana y San Diego, en comparación con los casi 56 mil cruces en Ciudad Juárez-El Paso, los 40 mil cruces diarios entre Calexico-Mexicali y, aproximadamente, 200 cruces diarios en la frontera con Guatemala y Belice respectivamente. Tijuana, además de recibir diariamente esos 90 mil cruces, se suman 27 millones de turistas anuales. Esto demuestra que desde hace décadas Tijuana dejó de ser "ciudad de paso" para posicionarse fuertemente como una "ciudad obligatoria" para el turismo nacional e internacional. Esto se refleja en una derrama económica de 300 millones de pesos anuales solamente por turismo internacional.

Justamente este asunto resulta ser el elefante blanco del salón. Mientras que Estados Unidos cierra sus fronteras y limita el cruce exclusivamente a ciudadanos americanos, México permanece con una política de puertas abiertas: los vuelos internacionales jamás se detuvieron; las compañías de cruceros internacionales pararon por iniciativa propia, y las fronteras terrestres mexicanas ni por error se contemplan cerrar. Esta decisión la tomó el ejecutivo y se mantiene vigente toda la pandemia, no obstante que en México no se realizan —masivamente— pruebas para la detección oportuna del virus SARS-CoV-2, y la metodología para dar seguimiento a la crisis sanitaria es el modelo centinela cuyo nivel de confianza no es, ni será, muy alto. Por si fuera poco, la sistematización de la información sanitaria resultó desastrosa debido a que el sistema nacional de salud carece de criterios de homologación de la información.

No cabe la menor duda que los cruces fronterizos en Tijuana y Mexicali son importantes para la economía local, nacional, e incluso internacional (California). Sin embargo, esta dinámica pone en riesgo sostenido a la población de ambos lados de la frontera en tanto no exista una vacuna; de tal

forma que las autoridades mexicanas se encuentran confundidas ante un dilema socioeconómico. A continuación, mostramos el caso del dilema que enfrentan las autoridades bajacalifornianas y californianas que sintetizamos utilizando la matriz del Equilibrio de Nash (tabla 4).

TABLA 4. Matriz del Equilibrio de Nash
para California y Baja California

California / *B. California*	*Abrir economía*	*Prevención y apertura*	*Pausar economía*	*Cerrar frontera*
Abrir economía	0,0	2, –2	2, –2	2, –2
Prevención y apertura	–2, 2	1,1	3, –1	3, –1
Pausar economía	–2, 2	–1, 3	2,2	4,0
Cerrar frontera	–2, 2	–1, 3	0,4	3,3

FUENTE: Elaboración propia.

De acuerdo con los resultados sistematizados en la matriz, existen cuatro potenciales estrategias binacionales equilibradas (0,0), (1,1), (2,2) y (3,3); es decir, al implementar las estratégicas simultáneamente, ambos jugadores competitivos logran un equilibrio más no necesariamente alcanzan el mayor beneficio mutuo.

Tomando en consideración el segundo teorema de John Forbes Nash Jr., el equilibrio simétrico se alcanza en la estrategia (2,2), donde ambos actores/jugadores deciden "pausar la economía" durante la pandemia, sin que haya una alianza al respecto. En esta estrategia binacional, los beneficios están equilibrados para ambas partes. Asimismo, una segunda estrategia binacional que beneficia a los jugadores competitivos, aunque en menor medida que la de arriba señalada, es la simultanea "prevención & apertura" de las economías en ambos lados de la frontera (1,1).

Es decir, la solución al dilema que tiene Baja California y California con relación al flujo transfronterizo de personas potencialmente portadores de COVID-19 es, primero, pausar las economías, o bien, realizar acciones preventivas para posteriormente abrir las economías binacionales simultáneamente, sin que para ello requiera expresamente de la colaboración contractual de las partes.

El ejercicio también demuestra que el resto de las estrategias empleadas por los jugadores competitivos en contexto finitos resultan desbalan-

ceadas —en mayor o menor medida— para uno y otro jugador. La matriz permite al lector apreciar con nitidez que, durante la pandemia, el mejor escenario posible para Baja California es (4,0); en tanto que la matriz también permite reconocer que, el peor escenario posible para los bajacalifornianos durante la pandemia es (0,4).

Cabe resaltar la palabra "nítidamente", porque en sentido estricto la matriz resalta los polos, aunque ciertamente, es igual de dispar que otras estrategias señaladas en la matriz del equilibrio de Nash. En efecto, aunque pareciera ser que la estrategia más desigual entre los jugadores es que California cierre su frontera y Baja California pause su economía, y viceversa. En realidad, resulta exactamente igual de dispar que cualquier escenario con la siguiente nomenclatura: (2,–2), (–2,2), (3, –1) y (–1,3). Esto se debe a que en cada una de las estrategias existen cuatro unidades numéricas de diferencia entre uno y otro actor. En concreto, las estrategias (2,–2), (–2,2), (3, –1), (–1,3), (4,0) y (0,4) conllevan al mayor desequilibrio posible entre las partes.

V. Conclusiones

A manera de conclusión, nos gustaría señalar que Baja California y California por fortuna enfrentan la pandemia dentro de un contexto finito, no obstante que son más los jugadores involucrados en la solución del problema y, por ello, más las estrategias (factores, variables) involucradas que pueden afectar al otro jugador / actor. Nuevamente, no es por minimizar, pero atender y gestionar la pandemia de COVID-19 en la zona metropolitana de la Ciudad de México, de Guadalajara, o de Monterrey será mucho más sencillo y orgánico que cualquier otra ciudad fronteriza mexicana por pequeña que sea.

Asimismo, la Teoría de Juegos nos permite elucubrar dos posibles tipos de actores: 1) el actor competitivo, y 2) el actor colaborativo. Como se mencionó al inicio del texto, el segundo pudiese aparentar una colaboración democrática y de interés mutuo; sin embargo, no siempre es el caso, especialmente si no existen mecanismos ágiles de transparencia y rendición de cuentas.

De hecho, fue el propio laureado con el Premio Nobel de Economía, John Forbes Nash Jr., quién advirtió que este tipo de relaciones, dado que son asimétricas, pudiese ser en el fondo un tanto autoritarias, coercitivas, abusivas, desiguales, parciales debido a que existe un documento formal (ej., contrato, convenio, política pública) que obliga la colaboración oportuna entre las partes. Este contrato en caso de no cumplirse, por el motivo que fuere, implica acudir a los tribunales señalados en el contrato, para mediar

o bien, compeler según sea el caso, a la contraparte que no está de acuerdo con lo prescrito en el documento de carácter legal y político.

De tal forma que, los cuatro teoremas que conforman el Equilibrio de Nash tienen una perspectiva liberal, de *laissez faire*, altamente competitiva, e individualista. Sin duda es una herramienta poderosa para los tomadores de decisiones: en la total incertidumbre de la "pan-crisis" global pueden tener claridad del espectro total de potenciales escenarios socioeconómicos, aún sin que los actores cooperen entre sí.

Si bien la génesis del Equilibrio de Nash es desde el *laissez faire*, en sentido estricto dependerá de la objetividad y neutralidad valorativa que los tomadores de decisiones les den respectivamente a los resultados de la matriz. Es decir, los tomadores de decisiones —objetivamente o no— podrán favorecer, perjudicar, o bien, alcanzar el mejor (o peor) equilibrio posible entre las partes, en un contexto finito, sin requerir la colaboración voluntaria de la contraparte.

Debido a que Baja California se puede ver estrictamente beneficiada hasta en 6 escenarios de los 16 posibles, se recomienda la implementación inmediata de múltiples filtros sanitarios donde se realicen pruebas para detectar oportunamente pacientes COVID-19 y, por ende, generar una estrategia secundaria que amortigüe aquellos escenarios donde el estado se vea afectado. Como cualquier otro proceso social, los escenarios aquí planteados no son estáticos, sino lo contario, se localizan en una trayectoria espaciotemporal, no obstante que los ajustes se produzcan lentamente.

En ese tenor, aunque pareciera ser un tema de menor relevancia, precisamente debido a las profundas implicaciones sociales, educativas, de género, sanitarias y económicas, resulta ser que es un tema del mayor interés y apremio. Es decir, con o sin apoyo de la autoridad federal, autoridades de Baja California (y, en general, estados fronterizos del país) deberían implementar múltiples filtros sanitarios a la brevedad posible, para evitar la directa codependencia con las contrapartes que, incluso como consecuencia no deseada, pudiesen influenciar la brecha sanitaria, económica, social, tecnológica, entre otras.

Se comprende de antemano que la eficiencia y eficacia —aquí y en cualquier latitud del mundo—, no será la mas óptima debido al insuficiente personal médico, infraestructura, al igual que recursos financieros. En efecto, es una pandemia, ni siquiera los hospitales del modelo de bienestar nórdico (ej., Suiza, Suecia, Finlandia, Noruega), mucho menos las clínicas europeas y americanas han logrado darse a basto ante la crisis. Sin embargo, por sencilla que parezca la estrategia, ofrece una solución independiente y controlable al problema. Evidentemente, lo ideal es sumar esfuerzos, lle-

vando las autoridades mexicanas el mejor registro y control posible de las estrategias en la frontera.

Como ya se mencionó, desconocemos —en tiempo real— el alcance cuantitativo y cualitativo que tendrá en su totalidad la pandemia SARS-CoV-2 en México y, específicamente en Baja California. Sin embargo, la implementación de filtros sanitarios es la primera estrategia necesaria para comenzar a aplanar la cascada de crisis sub-sistémicas que comprometen el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Con esto refiero a las crisis: sanitaria, económica y política. Algunas especialistas han invitado a detenernos, reflexionar y actuar hacia la innovación y utilidad real de las políticas públicas para la sociedad. Concuerdo con ellas, es momento de ser prácticos y genuinamente incluyentes en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, justo para que no sea un "eje transversal" género, infancia, democracia, derechos humanos, entre otros. Como advirtió Nash Jr.: "Caballeros, debo recordarles que, mis probabilidades de éxito aumentan en cada nuevo intento".

VI. Bibliografía

Aristegui, "China prevé obtener la vacuna de COVID-19 a principios de 2021", 2020, disponible en: *https://aristeguinoticias.com/2404/mundo/china-preve-obtener-la-vacuna-de-covid-19-a-principios-de-2021/*.

Banxico, Informe trimestral octubre-diciembre 2019, 2020, disponible en: *https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/%7B1B33F78C-4DA8-39AB-23C9-4437A9005719%7D.pdf*.

Berifouse, Rafael, "Coronavirus: qué es la neumonía silenciosa y porqué dificulta el diagnóstico de casos graves de COVID-19", *BBC,* disponible en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias-52420960*.

Cattan, Nacha y Ríos, Lorena, "Médicos en Tijuana caen como moscas por culpa del libre comercio", *El Financiero,* 2020, disponible en: *https://www.elfinanciero.com.mx/economia/medicos-en-tijuana-caen-como-moscas-por-culpa-del-libre-comercio*.

CONEVAL, "La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México", 2020, disponible en: *https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Politica_Social_COVID-19.aspx*.

"Coronavirus: la OMS advierte a los jóvenes que no son inmunes al COVID-19", *BBC,* 2020, disponible en: *https://www.bbc.com/mundo/noticias-51985496*.

CRIALES, José *et al.*, "El hartazgo y la necesidad relajan el aislamiento en Ciudad de México en la fase crítica de la pandemia", *El País,* 2020, disponible en: *https://elpais.com/sociedad/2020-04-27/el-hartazgo-y-la-necesidad-relajan-el-aislamiento-en-ciudad-de-mexico-en-la-fase-critica-de-la-pandemia.html.*

"Diario mueren en México más de 3 niñas, niños y adolescentes a causa de la violencia", *Animal Político,* 2020, disponible en: *https://www.animalpolitico.com/2020/01/muertes-violencia-mexico-ninas-ninos-adolescentes/.*

ELMER, Vickie y JANES, Chelsea, "The Numbers are Low until it's your Child: The Coronavirus Can be Deadly for Children Too", *The Washington Post,* 2020, disponible en: *https://www.washingtonpost.com/health/the-numbers-are-low-until-its-your-child-the-coronavirus-can-be-deadly-for-children-too/2020/04/21/0f5ab28a-83e9-11ea-ae26-989cfce1c7c7_story.html?fbclid=IwAR2LeFJNKaiXtL0guJG-S6Uu6ikf79vVmMB7DZiV2s0Alrlc2nBddV5iWn4.*

ENSOR, Richard, "A Chat with Mexico's Coronavirus Czar", *Medium,* 2020, disponible en: *https://medium.com/@richardensor_50805/a-chat-with-mexicos-coronavirus-czar-e2117a3a4757.*

GARCÍA, Ana Karen, "Coronavirus México: quedarse en casa no es opción para millones de trabajadores", *El Economista,* 2020, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Coronavirus-Mexico-Quedarse-en-casa-no-es-opcion-para-millones-de-trabajadores-20200323-0058.html.*

GARCÍA, Ana Karen, "Educación en México: insuficiente, desigual y la calidad es difícil de medir", *El Economista,* 2018, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Educacion-en-Mexico-insuficiente-desigual-y-la-calidad-es-dificil-de-medir-20181225-0028.html.*

GARCÍA, Ana Karen, "5 gráficos sobre la desigualdad en México", *El Economista,* 2020, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/economia/5-graficos-sobre-la-desigualdad-en-Mexico-20200223-0001.html.*

GÓMEZ, Ana, "Cruces fronterizos de México a California disminuyen un 70%", *El Imparcial,* 2020, disponible en: *https://www.elimparcial.com/tijuana/mundo/Cruces-fronterizos-de-Mexico-a-California-disminuyen-un-70-20200323-0020.html.*

GU, Youyang, "Subway Ridership During COVID-19", 2020, disponible en: *https://github.com/youyanggu/subway_ridership.*

INEGI, Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE), 2020, disponible en: *https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/etoe/doc/presentacion_resultados.pdf.*

LÓPEZ-PORTILLO, José Ramón, *La gran transición. Retos y oportunidades del cambio tecnológico exponencial,* México, FCE, 2018.

MADRIGAL, Alexis y MEYER, Robinson "America is Giving Up on the Pandemic", *The Atlantic,* 2020, disponible en: *https://www.theatlantic.com/science/archive/2020/06/america-giving-up-on-pandemic/612796/.*

MARTÍNEZ, Gabriela, "Tijuana estima cerrar el 2018 con un incremento de 9% en número de visitantes", *El Economista,* 2018, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/estados/Tijuana-estima-cerrar-el-2018-con-un-incremento-de-9-en-numero-de-visitantes-20180927-0097.html.*

MAZZUCATO, Mariana, "Capitalism's Triple Crisis", *Social Europe,* 2020, disponible en: *https://www.socialeurope.eu/capitalisms-triple-crisis.*

MONROY, Jorge, "Feminicidio en México se mantienen al alza; crecieron 1.6% en primer trimestre del 2020", *El Economista,* 2020, disponible en: *https://www.eleconomista.com.mx/politica/Feminicidios-en-Mexico-se-mantienen-al-alza-crecieron-1.6-en-primer-trimestre-del-2020-20200421-0112.html.*

NASH, John, "Non-Cooperative Games", *The Annals of Mathematics,* Second Series, vol. 54, núm. 2, 1951, disponible en: *https://www.cs.vu.nl/~eliens/download/paper-Nash51.pdf.*

NOBEL Prize, "The Work of John Nash in Game Theory", 1994, disponible en: *https://www.nobelprize.org/uploads/2018/06/nash-lecture.pdf.*

OCDE, "Perspectivas económicas de la OCDE, Primer Número Año 2020", 2020, disponible en: *https://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=ecooutlookjun2020&utm_content=es&utm_term=mex#Report.*

OECD, "Testing for COVID-19: A Way to Lift Confinement Restrictions", 2020, disponible en: *https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129658-l62d7lr66u&title=Testing-for-COVID-19-A-way-to-lift-confinement-restrictions.*

OLIVER, Stephania, "Bill Gates y otros gurús de la tecnología contra el coronavirus", *El Universal,* 2020, disponible en: *https://www.eluniversal.com.mx/techbit/bill-gates-y-otros-gurus-de-la-tecnologia-contra-el-coronavirus.*

ONU MUJERES, "COVID-19 y su impacto en la violencia contra las mujeres y niñas", 2020, disponible en: *https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/covid19_violenciamujeresninas_generalabril2020.pdf?la=es&vs=2457.*

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, "Guía operativa para la vigilancia centinela de la Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG)", 2014, disponible en: *https://www.paho.org/revelac-i/wp-content/uploads/2015/10/2015-cha-guia-operativa-vigilancia-centinela-irag.pdf.*

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, "Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)", 2020, disponible en: *https://*

www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses.

PNUD, "Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico", 2020, disponible en: *https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/desafios-de-desarrollo-ante-la-covid-19-en-mexico--panorama-soci.html.*

SCHNEIDER, Evan, "Estados Unidos le está fallando a los más pobres en la pandemia del coronavirus, afirma experto", *Noticias ONU,* 2020, disponible en: *https://news.un.org/es/story/2020/04/1472982.*

SPAGAT, Elliot y BULL, Gregory, "Los casos de COVID-19 entre BC y California aumentan. ¿Quién está contagiando a quién?, preguntan", *Sin Embargo,* 2020, disponible en: *https://www.sinembargo.mx/21-05-2020/3790628.*

VASQUEZ, Andrei, "Ni el COVID-19 detuvo las protestas que piden justicia para Giovanni López", 2020, disponible en: *https://cuestione.com/detalle/mexico/ni-el-covid-19-detuvo-las-protestas-que-piden-justicia-para-giovanni-lopez.*

WORLD BANK, "Gender dimensions of the COVID-19 pandemic", *Policy Note,* 2020, disponible en: *http://documents.worldbank.org/curated/en/618731587147227244/pdf/Gender-Dimensions-of-the-COVID-19-Pandemic.pdf.*

WORLD BANK, "Guidance on Education Systems Response to COVID-19", 2020, disponible en: *http://pubdocs.worldbank.org/en/450881585235950757/COVID19-Education-Sector-Guidance-Note-March26.pdf.*

WORLDOMETER, "Coronavirus", 2020, disponible en: *https://www.worldometers.info/coronavirus/.*

XANTOMILA, Jessica, "ONU: Feminicidios en México crecieron diariamente de 7 a 10 en tres años", *La Jornada,* 2020, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/03/05/onu-feminicidios-en-mexico-crecieron-de-7-a-10-diarios-en-tres-anos-8647.html.*

FUERA MÁSCARAS. EL NEOINDIGENISMO DE LA 4T EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Saúl Ramírez Sánchez*
José Enrique Victoria Saavedra**

Sumario: I. *Introducción*. II. *La 4T, un proyecto con gran apoyo popular… y empresarial.* III. *Del indigenismo al neoindigenismo*. IV. *Los pueblos indígenas y la 4T*. V. *Sujetos de derecho, pero sin presupuesto para políticas públicas.* VI. *La consulta indígena, el derecho regateado.* VII. *La pandemia y los pueblos indígenas en México*. VIII. *Conclusiones.* IX. *Bibliografía.*

I. Introducción

La República mexicana se adentra en la profundidad del siglo XXI con retos —proporción guardada— similares a los que tenía hace un poco más de 200 años cuando se erigió como una nación independiente, de entre ellas podemos destacar las siguientes: la falta de presencia del Estado en muchas regiones del país, una institucionalidad con múltiples debilidades, un gran segmento de la población empobrecida, la persistencia de relaciones coloniales con otras naciones, el eterno "papel" otorgado a nuestro país en el concierto internacional como mero exportador de materias primas o, para efectos de este artículo, otra de las asignaturas pendientes luego de más de dos siglos de vida independiente: la relación y la deuda histórica del Estado mexicano con los pueblos originarios.

Según hemos podido observar en estos casi veinte meses de la actual administración pública federal —tal y como lo concebía la gran mayoría de las élites latinoamericanas del siglo XX— lo que se busca es diseñar e implementar políticas públicas indigenistas para "salvar al indio de sí mismo".[1]

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0003-3848-5472*.
** Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0002-6226-6184*.

[1] Ontiveros, Victoria, "El indigenismo latinoamericano: la construcción moderna de Abya Yala", 21 de abril de 2019, *https://elordenmundial.com/elindigenismolatinoamericano/*.

Para el actual jefe del Estado mexicano, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien en sus inicios como servidor público se desempeñó en un centro coordinador del Instituto Nacional Indigenista (INI), los indígenas no son más que pobres a los que hay que transferirles recursos a través de becas o programas sociales y llevarles a sus territorios el "desarrollo" a través de megaproyectos e industrias extractivas. Es decir, el indígena visto como simple objeto de políticas asistencialistas y desarrollistas.

Titulamos al presente artículo "Fuera máscaras. El neoindigenismo de la 4T en tiempos de pandemia", porque precisamente en esta época pandémica se están desvaneciendo las ilusiones de que el actual gobierno pudiera marcar una diferencia sustantiva en relación con los grandes problemas nacionales. La frase "fuera máscaras" circuló en estos días de confinamiento sanitario porque fue el título utilizado por el Colectivo Seguridad Sin Guerra[2] en un posicionamiento mediante el cual condenaron el decreto[3] militarista del presidente de la República publicado este 11 de mayo en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*), el cual faculta a las Fuerzas Armadas para participar en tareas de seguridad pública, lo cual contraviene los estándares internacionales, así como nuestra carta magna.

Con el tema indígena ocurrió algo similar. La pandemia reafirmó que el indigenismo está todavía muy arraigado, tanto en la estructura del aparato estatal, en la mente y en la práctica de muchos servidores públicos, pero también en gran parte de la ciudadanía incluyendo a los propios indígenas. Si bien es cierto que desde antes de que se declarara la emergencia sanitaria en nuestro país ya habíamos visto señales de la reproducción de viejas prácticas indigenistas por parte de la actual administración federal, la pandemia las intensificó y confirmó más abiertamente, como veremos en el desarrollo de los siguientes párrafos.

II. La 4T, un proyecto con gran apoyo popular… y empresarial

El arribo a la administración pública federal del candidato del sureste mexicano se da en el marco de una reconfiguración del modelo neoliberal, el cual ya venía mostrando diversos signos de fuertes rechazos por las clases populares como los obreros, campesinos, estudiantes, etcétera, incluso entre

[2] Comunicado disponible en: *https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Comunicado-SSG-Fuera-Máscaras.pdf.*

[3] Decreto disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020.*

algunos sectores de la clase media; igualmente se da en el marco de una fuerte crisis de legitimidad del sistema electoral mexicano, luego de las denuncias de fraude, al menos en las elecciones de 1988, 2006 y 2012.

Sin embargo —y sin demeritar el esfuerzo de los simpatizantes del actual mandatario— la oligarquía entendió que AMLO les era más útil despachando en Palacio Nacional que denunciando un nuevo fraude electoral en las calles. Lo anterior permitiría evitar que la inestabilidad política se trasladara al campo económico, con posibilidades de que viéramos duras críticas hacia el sector empresarial, pérdidas financieras, fuga de capitales, inestabilidad económica, desatándose —eventualmente— una alta conflictividad social, como ha ocurrido en otros países de la región.

El espaldarazo al entonces candidato tabasqueño no solo fue de una parte del empresariado nacional, grandes consorcios financieros internacionales avalaron la plataforma económica del candidato puntero. El caso que mejor ilustra esto es la reunión que sostuvieron Andrés Manuel López Obrador junto con Carlos Urzúa —a quien previamente había anunciado como el futuro encargado de la Hacienda Pública— con el gigante financiero BlackRock. La nota publicada por *El Sol de México,* en 2018, con información de la Agencia Reuters titulada "Larry Fink, presidente de BlackRock, y AMLO hacen «clic» en reunión afable", da cuenta de un buen entendimiento entre ambas partes. Pues bien, y solo para contextualizar, al momento en que concluimos el presente, el consorcio financiero norteamericano es uno de los candidatos a ejecutar un tramo del llamado Tren Maya, la obra insignia de este gobierno.

El otrora discurso agresivo y crítico hacia la élite política y económica del país por parte del tres veces candidato presidencial se fue suavizando conforme se acercaba al triunfo electoral. El resto de la historia ya la conocemos. La negociación e incorporación a su proyecto de sectores y personajes del viejo régimen, permitió al candidato de la Coalición Juntos Haremos Historia, lograr diversas alianzas que le facilitaron no solo una victoria electoral a su candidatura sin precedentes en la historia moderna del país, sino que gracias a dichos "amarres" electorales lograron el control de las dos cámaras legisladoras federales y de varios congresos locales, y, por ende, las condiciones para impulsar un marco jurídico —incluyendo reformas constitucionales— que permita el establecimiento y consolidación de lo que el presidente y el partido gobernante han denominado la Cuarta Transformación (4T).

Bajo esta lógica, consideramos importante comprender cuál es la relación de la 4T con los pueblos indígenas, pero, sobre todo, debemos enfocarnos en discernir cómo son percibidos estos sujetos de derecho en las políticas jurídicas pensadas y ejecutadas por el presidente de la República

mexicana y su gabinete. Por la narrativa y las acciones implementadas hasta ahora por el gobierno de la 4T, podemos afirmar —como se referirá continuación— la persistencia del viejo indigenismo marcado por el asistencialismo y el desarrollismo, pero también es importante revisar la práctica de nuevos elementos que nos permiten afirmar que estamos ante la configuración de un *neoindigenismo* que se ha hecho más visible en esta coyuntura propiciada por la pandemia.

III. Del indigenismo al neoindigenismo

El indigenismo clásico es una ideología y una doctrina en la cual "el indígena es comprendido y juzgado por un no indígena".[4] El indigenismo se convirtió en una política de Estado que tuvo mayor vigencia durante el México posrevolucionario, llegando a constituir en la práctica como el conjunto de políticas públicas y leyes destinadas a "solucionar el problema indígena", pero sin tomar en cuenta a los propios indígenas. En los hechos, el propósito de esta política de Estado era que los pueblos indígenas se asimilaran a la cultura "mestiza", es decir que se "mexicanizaran" por la vía de la asimilación.[5]

Esta ideología en el fondo planteaba que los pueblos indígenas abandonaran sus culturas, lenguas, sistemas normativos y hábitos para que se sumaran al "desarrollo", ya que los gobernantes y hacedores de políticas concebían un México homogéneo y sin diferencias, incluso, asociaban la pobreza y la falta de éxito con el "problema indígena", siendo un obstáculo para el desarrollo y modernización de la nación. Como ya lo referimos, uno de los objetivos del indigenismo era "mexicanizar" al indio, así el indio tendría que dejar de ser lo que es, para integrarse a la nación mexicana, como un ciudadano más.[6]

El indigenismo clásico está asociado a la construcción del tipo ideal de Estado-nación y de sociedad que se requería para esas épocas, "la situación de los indios en las nuevas sociedades latinoamericanas fue definida por su posición en la estructura económica, pero también por la concepción que de ellos tenían las elites gobernantes y sus intelectuales".[7] De hecho, "el in-

---

[4] Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México,* 3a. ed., México, Colmex-FCE, 1998, p. 8.

[5] Gutiérrez Chong, Natividad, *El indigenismo del PAN y el festejo del bicentenario del Estado mexicano,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2015, p. 20.

[6] Korsbaek y Sámano-Rentería, "El indigenismo en México: antecedentes y actualidad", *Ra Ximhai,* vol. 3, núm. 1, enero-abril de 2007, p. 206.

[7] Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina,* México. Colmex-IIDH, 2012, p. 24.

digenismo gubernamental se caracteriza por la exclusión de la participación política indígena en la toma de decisiones y en las políticas públicas",[8] esto se tradujo en una ideología asociada a la ausencia de pueblos indígenas en las tomas de decisión y, sobre todo, al sometimiento de voluntades institucionales racistas y de exclusión.

En tanto que el *neoindigenismo* habrá que comprenderlo como un modelo que trata de implementar una política de interculturalidad basada en el *folklor* de los pueblos indígenas y en el reconocimiento de ciertos derechos, es decir, a diferencia del indigenismo tradicional, el nuevo indigenismo busca recuperar rituales, simbolismos —fundamentalmente en el ámbito discursivo— de los diversos pueblos incluso reconociendo lo que se ha denominado "derechos permitidos".[9] Sin embargo, este reconocimiento de derechos no produce cambios sociales sustanciales para la vida de los pueblos indígenas, como lo veremos más adelante.

Siguiendo con la propuesta de Magdalena Gómez, quien a su vez enriquece los postulados de la intelectual guatemalteca Brisna Caxaj, encontramos que, así como hay derechos permitidos, existe una serie de "derechos negados"[10] a los pueblos indígenas (derecho al territorio, derecho a la libre determinación, derecho a los recursos naturales). Esta etapa neoindigenista también se va a caracterizar por la alta criminalización y persecución, precisamente de los procesos autonómicos que buscan ejercer tales derechos, sobre todo de aquellos procesos que los ejercen vía los hechos.

La reforma constitucional[11] en materia indígena de 2001 representó un avance porque se reconoció el derecho a la libre determinación, incluso para algunos especialistas en derecho internacional indígena como Clavero, México fue "donde más lejos se ha llegado" al reconocer dicho derecho en una constitución federal.[12] No obstante, para la mencionada abogada especializada en derecho indígena con la reforma indígena de 2001 "la clase política mexicana se mostró dispuesta a continuar tratando

---

[8] Gutiérrez Chong, Natividad *et al., Cultura política indígena. Bolivia, Ecuador, Chile y México,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2015, p. 38.

[9] Gómez, Magdalena, "Los derechos permitidos a una década de la contrarreforma indígena: problemario", en Escárcega, Fabiola *et al.* (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social,* México, Universidad Autónoma Metropolitana-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, vol. III, p. 638.

[10] *Idem.*

[11] Ramírez Sánchez, Saúl y Victoria Saavedra, José Enrique, "La Constitución ante el derecho internacional indígena. Tarea pendiente del Estado mexicano", *Alegatos,* vol. 31, núm. 97, septiembre-diciembre de 2017, p. 649.

[12] Clavero, Miguel Bartolomé, *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas,* México, Siglo XXI, 2008, p. 204.

a los pueblos indígenas como objetos de atención antes que como sujetos de derecho y, por ello, agregó el apartado B al nuevo texto del artículo 2o. constitucional. Dicho apartado sirvió de vehículo para el recambio institucional indigenista, que ofrece a los pueblos indígenas más de lo mismo solo que con disfraz nuevo".[13]

Por otro lado, además de las características que ya enunciamos, existen otros dos elementos que debemos considerar y que su utilización puede variar según las coyunturas políticas, la correlación de fuerzas, la presión social o las necesidades surgidas en tiempos electorales; uno es la asignación de recursos económicos para los pueblos indígenas para ser ejecutados a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos (CDI) hoy llamado Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y el otro es la utilización de funcionarios con origen indígena, lo cual ha dado lugar la frase "neoindigenismo con rostro indígena", ello implica que ahora los indígenas, a diferencia del indigenismo clásico, pueden estar al frente de instituciones como la CDI-INPI, siempre y cuando se ciñan y promuevan el programa (neo) indigenista del Estado mexicano.

IV. Los pueblos indígenas y la 4T

Si bien el voto indígena no fue homogéneo a favor de López Obrador,[14] si generó grandes expectativas entre una buena parte de los pueblos originarios a pesar de que sus propuestas de campaña no fueron muy claras. De hecho, podemos afirmar que la vida orgánica del joven partido de Morena no ha tenido a nivel nacional una agenda bien definida en materia indígena, a pesar de que en sus estatutos nacionales delega a los Consejos estatales a nombrar un encargado/a, quien fungirá como "Secretario/a de Asuntos Indígenas y Campesinos, quien se encargará de promover la organización de los indígenas y campesinos de Morena en el estado, y constituir el vínculo con las organizaciones indígenas y campesinas a nivel nacional".[15]

---

[13] Gómez, *op. cit.*

[14] De hecho, para los investigadores Hvostoff y Sonnleitner, el voto de la población con más baja escolaridad tanto en regiones indígenas como en regiones mestizas el apoyo a AMLO y a su partido se ve mermado. Para más información véase Hvostoff, Sophie y Sonnleitner, Willibald, "Sufragio, representación e inclusión política: ¿hubo un voto indígena en 2018?". *La Jornada del Campo* (suplemento), México, 18 de agosto de 2018, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/2018/08/18/cam-sufragio.html.*

[15] Estatutos disponibles para su consulta en el sitio web del Instituto Nacional Electoral (INE): *https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/documentos-basicos/.*

Es en este marco de una campaña presidencial en la cual no estaba del todo claro ese "vínculo" con las organizaciones indígenas como refiere el estatuto, ni cuáles organizaciones, ni mucho menos los compromisos concretos más allá de las becas y programas sociales que el candidato anunció en diciembre del 2017 cuando nombró al abogado mixe Adelfo Regino, quien venía de colaborar con el gobierno panista en Chihuahua, como la persona que se encargaría del organismo que sustituiría a la CDI.

A mediados de agosto de 2018, el ya presidente electo anunció que la institución que se encargaría de la atención a los pueblos indígenas a nivel federal volvería a ser un instituto. Es decir, se iba a regresar a la vieja figura del antiguo INI sustituyendo a la CDI.[16]

Al igual que con la designación del encargado de la política pública en materia indígena, con la decisión de regresar a un instituto como dependencia rectora de la "cuestión" indígena surgen diversas interrogantes. ¿por qué nombrar a un externo a Morena para conducir la agenda indígena?, ¿acaso no hay buenos perfiles en dicho partido especialistas en el tema?, ¿por qué regresar a la vieja figura del instituto?, ¿el presidente consultó bajo de los principios del consentimiento, libre, previo e informado a los representantes de las comunidades y los pueblos indígenas antes de tomar tales decisiones y anunciarlas?

V. Sujetos de derecho, pero sin presupuesto para políticas públicas

Existe un fenómeno que se repite en diversas naciones de Latinoamérica en el cual se reconocen derechos a los pueblos indígenas, incluso en algunas se ha llegado a modificar la Constitución; sin embargo, ello no necesariamente se ha traducido en una redistribución del presupuesto, es decir, no se han "erosionado las injusticias de una estructura económica que precariza y subordina",[17] en este caso, a los miembros de comunidades y pueblos originarios.

Debemos entender que la lucha por el derecho que tienen las comunidades indígenas a ejercer un presupuesto digno se enmarca en la persisten-

[16] Se puede ampliar la información en los siguientes diarios: *https://www.elfinanciero.com.mx/transicion/amlo-anuncia-creacion-del-instituto-nacional-de-pueblo-indigenas-adelfo-regino-el-titular* y *https://www.proceso.com.mx/546961/amlo-anuncia-la-creacion-de-instituto-para-atender-a-indigenas-en-su-lengua-y-cultura.*

[17] Rodríguez Garavito, César y Baquero Díaz, Carlos Andrés, *Reconocimiento con redistribución. El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina,* Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2015, p. 18.

cia de instituciones profundamente discriminatorias, a pesar de que desde 1992 se reconoció en nuestra carta magna que México es una nación pluricultural.[18] Lo anterior ha generado que no se estén asignando a los pueblos indígenas los recursos suficientes para intentar revertir el rezago histórico. El presupuesto gubernamental y el gasto público son instrumentos de los Estados para redistribuir el ingreso y que los sectores más empobrecidos de una sociedad tengan oportunidades para mejorar su vida.[19]

Aclarado lo anterior, el primer revés para los pueblos indígenas en tiempos de la 4T aconteció en la consulta convocada por el poder legislativo, a través de la Cámara de Diputados. Por primera vez en la historia legislativa se consultó una iniciativa de ley a los interesados, en este caso a los pueblos originarios. El objeto de dicha consulta según la convocatoria era "Consultar a las autoridades e instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de las bases y contenidos de la Iniciativa de Ley que crea el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, específicamente de su objeto, atribuciones y funciones, mismos que serán tomados en consideración en el proceso de análisis, discusión y, en su caso, aprobación de dicha Iniciativa".[20]

Este ejercicio de consulta legislativa inédito, a pesar de ser apresurado, representó ya un avance en cuestión de consulta indígena legislativa, no obstante, desde nuestra perspectiva, el proceso evidenció que si bien es cierto que hubo una buena participación, por otro lado, se confirmó que la mayoría de los asistentes pedía que la institución encargada de atender a los pueblos indígenas fuera una secretaría de estado y no un instituto como ya lo había anunciado el presidente de la República.

El segundo revés para los pueblos indígenas en las primeras semanas de la nueva administración pública federal se concretó al consolidarse la tendencia de años pasados de seguir reduciéndole el presupuesto al recién estrenado INPI antes CDI. El 28 de diciembre del 2018 se publicó en el *Dia-*

---

[18] Ante la negativa de autoridades de los tres niveles de gobierno, diversas comunidades indígenas han optado por reclamarlo por la vía judicial, entre ellos se destaca San Pablito Pahuatlán o San Francisco Pichátaro, con la sentencia SUP-JDC 1865/2015, la cual les reconoce su derecho a ejercer de manera directa y sin intermediarios las partidas presupuestales federales y estatales sin que tengan que pasar por el filtro de las autoridades municipales.

[19] Astudillo y Fonseca, *Finanzas públicas para todos: una introducción a la hacienda pública mexicana,* México, Trillas-UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, 2017, p. 210.

[20] *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, LXIV Legislatura, núm. 5152-IV, 8 de noviembre de 2018, disponible en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/nov/20181108-IV.pdf.*

rio Oficial de la Federación[21] el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019 en el cual se confirmaba un recorte presupuestal para el INPI en relación con el ejercido por la CDI en 2018. Si bien ese año el recorte fue mínimo, la decepción fue para muchos sectores que pensaron que con el nuevo gobierno podría revertirse la tendencia del recortar presupuestal etiquetado a los pueblos originarios.

A lo anterior hay que agregar que a mediados de 2019 la Secretaría de Hacienda publicó un informe denominado Avance financiero de los principales programas presupuestarios enero-junio 2019, mediante el cual se confirmó un subejercicio en los recursos asignados al INPI, en algunos programas de más del 90%. Interrogantes básicas saltaron entre las organizaciones indígenas como ¿qué está pasado con la nueva administración, con la burocracia indígena, por qué es incapaz de ejercer el recurso etiquetado cuando hay tantas carencias en las comunidades indígenas?

Como si un recorte y un subejercicio no fuera suficiente, el 12 de noviembre de 2019 se publicó en el DOF el PEF-2020[22] confirmándose un nuevo recorte de una tercera parte de los recursos financieros destinados al INPI en 2019. La nueva dependencia del gobierno federal encargada de atender a la población más pobre del país sufría un recorte parecido al del PEF-2017 en el cual se le redujo cerca del 50% a la entonces la CDI. De muy poco sirvió que pomposamente se haya reconocido en la ley que crea al INPI a los indígenas como sujetos de derecho público si estos poco o nada pueden hacer ante decisiones unilaterales como un recorte presupuestal ordenado desde el poder ejecutivo y avalado por la Cámara de Diputados.

Como hemos afirmado, los recortes no son nuevos y menos lo son los subejercicios; sin embargo, para efectos del presente recuento y análisis del ejercicio del poder en materia indígena no se observa una gran diferencia en cuanto a las prácticas y procedimientos. Anteriormente, el presidente de la República turnaba el proyecto del PEF y los diputados de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública hacían muy pocos cambios sujetándose a los designios del poder ejecutivo, hoy en día estamos ante un fenómeno similar, un poder vertical que decide unilateralmente. Por lo anterior, es importante cuestionar ¿deben rendir cuentas los funcionarios indígenas por este recorte-subejercicio-recorte?

---

[21] *Diario Oficial de la Federación,* Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, 28 de diciembre de 2018, disponible en: *https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018.*

[22] *Diario Oficial de la Federación,* Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, 11 de diciembre de 2019, disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019.*

Por otro lado, disminuir el presupuesto destinado al INPI y aumentarlo a becas y pensiones a adultos mayores implica apostarle a una política pública que muestra el lado más indigenista del Estado mexicano al mirar solo como pobres a los miembros de pueblos indígenas susceptibles de transferirles recursos mientras que se niega al INPI la posibilidad de diseñar e implementar nuevas políticas públicas en coordinación con los propios pueblos al no contar con recursos. El viejo Instituto Nacional Indigenista, capaz de coordinar a diversas dependencias como institución rectora en materia indígena del Estado mexicano, se ha convertido en una institución con pocos recursos financieros y con poca fuerza política para posicionar la agenda indígena entre las diversas instituciones del aparato estatal mexicano.

VI. La consulta indígena, el derecho regateado

El derecho a la consulta implica el involucramiento de los pueblos indígenas en los asuntos que directamente les atañen. La consulta indígena como proceso está encaminado a garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios.

A pesar de toda la capacidad institucional del Estado mexicano, a pesar de ser promotor de muchas de las iniciativas en el plano internacional, a pesar de que el derecho a la consulta indígena se encuentra contenido en tratados internacionales y en mecanismos internacionales ratificados, avalados e impulsados por el Estado mexicano, estamos lejos de afirmar que en nuestro país se respetan los estándares mínimos a la hora de implementar dichos procesos de consulta.

Uno de los principales retos de la 4T representa la realización de consultas indígenas. Cada gobierno entrante tiene la obligación constitucional de consultar el Plan Nacional de Desarrollo (PND), a ello hay que agregarle proyectos con una construcción en marcha como el Proyecto Integral Morelos (PIM) o el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y desde luego la consulta a proyectos de infraestructura que son propuestas de la nueva administración como el Tren Maya, el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, o el Plan Nacional de Infraestructura. Otro proceso de consulta ampliamente difundido y al que se le han canalizado muchos esfuerzos es el de la propuesta de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano.

Con tal cantidad de procesos de consulta por delante y ante la falta de una ley general de consulta indígena —la cual ha sido una demanda cons-

tante de los pueblos— y a casi 30 años de haber sido ratificado el Convenio 169 OIT por México, sin que hasta la fecha se haya armonizado dicho Convenio. Ante tal situación, la anterior CDI y ahora el INPI han aprobado protocolos unilateralmente, lo cual es ilegal ya que estas instituciones de carácter administrativo están usurpando facultades legislativas y negando el derecho de los miembros de pueblos y comunidades indígenas a tener una ley de consulta indígena y a tener un mínimo de certeza jurídica.

La falta de una ley de consulta indígena, la continuidad del modelo desarrollista-extractivista, la imposición de los tiempos empresariales, la falta de pericia de los nuevos miembros de la administración pública federal o incluso su supeditación a funcionarios de mayor rango como el presidente o los secretarios de estado ha propiciado una serie de consultas marcadas por las irregularidades.

Lo anterior ha sido denunciado no solo por miembros y organizaciones de las comunidades de pueblos indígenas, por académicos y ambientalistas, también ha sido denunciado por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la cual a través de Victoria Tauli Corpuz, Relatora sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas envió una *Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México*[23] a través de la cual exhorta al Gobierno de México a realizar las consultas indígenas garantizando estándares mínimos y a distinguir entre consulta popular y consulta indígena.

La Nota Técnica está firmada el 5 de marzo de 2019, para esa fecha ya se habían realizado las consultas del NAICM en Texcoco, la consulta de los 10 programas prioritarios, de los cuales los que mayormente afectan territorios indígenas son: el Tren Maya, el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, la Refinería Dos Bocas, Reforestación de Bosques y Selvas vía el programa Sembrando Vidas, estas consultas se realizaron estando AMLO en calidad de presidente electo.

En febrero de 2019, ya estando en funciones López Obrador, se realizó la consulta sobre la puesta en marcha del Plan Integral Morelos en medio de un clima de descontento e indignación por parte de los opositores, ya que días antes de la consulta habían privado de la vida a uno de los principales dirigentes en contra de la Termoeléctrica Huexca. Hasta el día de hoy, a más de un año, el crimen del activista nahua y miembro del Congreso Nacional Indígena (CNI) Samir Flores sigue sin resolverse, tal y como ocurre con los crímenes políticos en este país.

---

[23] ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México*, 5 de marzo de 2019, disponible en: *http://unsr.vtaulicorpuz.org/?p=2692*.

Tal vez sea la premura, ya que con tan poco tiempo se hicieron dichas consultas que obligó a la Relatora a recalcar y recordar al Gobierno de México que la consulta no son foros informativos, sino, más bien, un proceso. Para Victoria Tauli, es fundamental que en las consultas se analicen los estudios de impacto social, cultural, ambiental y de derechos humanos "antes de la aprobación de la medida o proyecto en cuestión".[24]

Posterior a la publicación de la Nota Técnica, se realizaron las siguientes consultas indígenas, entre ellas destacan la del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec en abril de 2019, la consulta para la reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano y la consulta a finales del año pasado sobre el Tren Maya, en todas ellas se observan distintas irregularidades; sin embargo, la que destaca es la del Proyecto de Desarrollo Tren Maya que ameritó que el representante en México de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH-MX) fijara una postura[25] condenando que dicha consulta tampoco cumplía con todos los estándares internacionales.

Dos características fueron las que no se cumplieron cabalmente según el comunicado de la OACNUDH-MX: el carácter previo y el carácter informado. Como ya se afirmó aquí, el proceso de consulta puede ser un verdadero ejercicio horizontal de participación de los pueblos indígenas y de sus representantes o un instrumento que legitime decisiones previamente tomadas en los escritorios de los grandes corporativos nacionales y transnacionales.

VII. La pandemia y los pueblos indígenas en México

La pandemia ha trastocado la vida cotidiana de la mayoría de las naciones y sus ciudadanos. Como hemos constatado, las afectaciones no han sido homogéneas, existen sociedades que han padecido verdaderos estragos por el llamado COVID-19 y en otras sociedades las secuelas han sido más mesuradas. Tales afectaciones pueden ser mayores o menores dependiendo de las acciones que estén implementando los gobiernos, es decir, de las políticas públicas, entendidas estas, en términos generales, como las formas de intervención y/o

[24] *Idem.*

[25] Comunicado completo disponible en: *https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1359:onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia&Itemid=265.*

programas de acción de una autoridad con poder público y legitimidad a la que le corresponde dar soluciones específicas.[26]

El día 11 de marzo del presente año el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Dr. Tredos Adhanom informó que el organismo internacional a su cargo había declarado al coronavirus como una pandemia. En su discurso pidió el uso responsable del término pandemia. Asimismo, aclaró que "varios países han demostrado que es posible suprimir y controlar este virus". Adhanom alertó tres cuestiones: *a)* en algunos países hay un problema de falta de capacidad; *b)* en algunos países hay un problema de falta de recursos; *c)* en algunos países hay un problema de falta de determinación.[27] Finalmente, el director de la agencia especializada en materia de salud del Sistema de las Naciones Unidas recomendó que: "todos los países deben encontrar un delicado equilibrio entre la protección de la salud, la minimización de los trastornos sociales y económicos, y el respeto de los derechos humanos".[28]

En nuestro país el 31 de marzo se publicó en el *DOF*[29] el Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Y más recientemente se anunció que México entraba a la fase 3, fase en que más aceleradamente se van a incrementar los contagios, una fase en que se van a saturar los hospitales y en donde se darán mayores defunciones. Es una etapa en que se van a desnudar los estragos que las políticas neoliberales han hecho al sistema de salud público de los mexicanos.

Los impulsores y defensores de las políticas neoliberales se encargaron de desmantelar el sistema de seguridad social creado por el régimen que emanó de la Revolución Mexicana. A partir de la década de los 80 hicieron creer a la población que los servicios de salud brindados por el Estado eran ineficientes y que para mejorarlos debían ser gestionados por el libre mercado. Con esa idea transitamos de una concepción del acceso a la salud como un derecho universal (y en la cual el Estado pretendía garantizarlo) a lo que tenemos hoy en día, el acceso a los servicios de salud de calidad como un privilegio que solo puede ser pagado por una minoría.

---

[26] Lahera Parada, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, FCE, 2004.

[27] Disponible en: *https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020*.

[28] *Idem*.

[29] Disponible en: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020*.

Hoy México es de los países que menor presupuesto de su PIB asigna al sector salud.

La desigualdad en el acceso a los servicios de salud al interior del país es preocupante. Según CONEVAL en su informe[30] Estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018, da a conocer que mientras en la Ciudad de México existen 1.99 médicos especialistas por cada 1 000 habitantes, en estados donde existe alta concentración de población indígena tienen las siguientes cifras: Guerrero 0.46, Oaxaca 0.45 y Chiapas 0.40, números por debajo de la media nacional que es de 0.71 médicos especialistas por cada 1 000 mexicanos.

Así pues, tenemos que la actual pandemia va a encontrar a las regiones indígenas con pocas camas para terapia intensiva y con una nula o semi nula presencia de profesionales de la salud. Sin embargo, esto no es lo peor, a esta situación de precariedad en la infraestructura y de personal en las regiones indígenas hay que agregar el tema de las instituciones que atienden a pueblos originarios como los Centros Coordinadores Indígenas, los Albergues Indígenas, las Casas de la Mujer Indígena (CAMI's) y otras dependencias adscritas al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, que en teoría deberían estar acompañando al Consejo General de Salubridad implementando políticas públicas con pertinencia cultural, en cambio, el INPI está operando en medio de recortes presupuestales porque el presidente de la República ha hecho ajustes al presupuesto para canalizar recursos para combatir la pandemia, pero recortando los programas sociales destinados a los pueblos indígenas.

El INPI es la institución rectora del Estado mexicano de políticas públicas en materia indígena y está operando con un presupuesto muy reducido en está emergencia sanitaria. Lo anterior nos permitirá entender los fuertes reclamos al INPI por su ausencia en los territorios indígenas en estos momentos tan difíciles. Lo cierto es que ahora el INPI es una institución con escasos recursos financieros, producto de que en nuestro país aún impera una visión monocultural. Es por lo que, en esta coyuntura, el INPI no va a realizar grandes acciones a favor de los pueblos indígenas, porque cuando hablamos de administración y de políticas públicas las buenas intenciones de los gobernantes sin recursos financieros que las respalden se convierten en demagogia.

Por último, y por si fuera poco, a la escasez de recursos financieros, hay que agregar que los pocos recursos con que se cuenta se están distribu-

[30] Informe disponible en: *https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf.*

yendo de una forma cuestionable. También en estos días de confinamiento cerca de 200 organizaciones han denunciado el actuar del gobierno federal al otorgar la concesión e iniciar la construcción del Tren Maya en plena pandemia.[31] Por un lado, se pretende que los obreros, que en su mayoría van a ser indígenas de la región, trabajen y se expongan a un posible contagio, contraviniendo las mismas recomendaciones del gobierno federal; por otro lado, al apresurarse a iniciar los trabajos en medio de la pandemia y sin presentar las manifestaciones de impacto ambiental se está violentando el principio de la buena fe y cancelando la posibilidad de que los opositores tengan las condiciones mínimas para organizarse, porque a ellos se les pide "quedarse en casa".

Además de las algunas traducciones de información básica sobre la pandemia a lenguas indígenas, el INPI publicó[32] el 19 de mayo en el *DOF* una *Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19),* que más que medidas concretas de apoyo son una serie de principios y de recomendaciones básicas.

No dudamos de la voluntad política de la burocracia indígena; sin embargo, lo que hay son instituciones con presupuestos reducidos lo cual dificulta la tarea de implementar políticas públicas especializadas. De tal magnitud son los recortes que precisamente, en plena pandemia se volvió a anunciar un reajuste que afectó al INAH, a la SEMARNAT, al propio INPI, poniendo en riesgo la operación de diversos programas sociales, entre ellos el de las Casas de la Mujer Indígena.

Lo que si estamos viendo en esta pandemia es la autogestión de las comunidades indígenas ante la certeza de que por parte del gobierno la ayuda va a ser mínima o nula en sus regiones y, basados en sus prácticas y saberes ancestrales, los pueblos indígenas emprendieron una serie de medidas para prevenir, contener o mitigar el esparcimiento de la epidemia en sus territorios comunitarios.[33] Mención aparte la merecen los indígenas

---

[31] Véase "Organizaciones piden cancelar el Tren Maya por COVID-19", *La Jornada*, 21 de abril de 2020, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/04/21/organizaciones-piden-cancelar-el-tren-maya-por-covid-19-5457.html.*

[32] INPI, *Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*, *Diario Oficial de la Federación,* 19 de mayo de 2020, disponible en: *http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593476&fecha=19/05/2020.*

[33] Ramírez Sánchez, Saúl, "Si los países cierran fronteras, los pueblos indígenas cierran caminos ante el COVID-19", en González Martín, Nuria y Vega Gómez, Juan (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Noroeste de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 23, p. 96.

migrantes mexicanos que viven en ciudades como Nueva York, los Ángeles, Chicago, etcétera, en donde a pesar de estar también allá en condiciones precarias se siguen solidarizando con sus familiares de este lado de la frontera.

VIII. Conclusiones

En esta política *neoindigenista* que está siendo implementada y ejecutada por el gobierno de la 4T hacia las comunidades y pueblos indígenas se caracteriza por distintos elementos relacionados con el ejercicio del poder, la capacidad de negociación indígena y el carácter democrático.

a) *El ejercicio de un poder vertical*. La nueva administración avanza al viejo estilo del partido omnipresente en el cual las decisiones tomadas "desde arriba" no eran cuestionadas por los subalternos, es decir, en este caso la burocracia indígena.

Además de ser vertical el ejercicio del poder en México, también es neoindigenista por el hecho de presentar a los pueblos indígenas solo como entes con *folklor* y rituales, a pesar de que en la presente administración se sustituye a mestizos y se incorpora a miembros de comunidades indígenas en puestos directivos de dependencias especializadas en atención a pueblos indígenas, cambios que no han garantizado una nueva visión en la forma en que se ha ejercido el poder en México, es decir, que los no indígenas sigan decidiendo por los indígenas (léase Tren Maya, Dos Bocas, Santa Lucía, Corredor del Istmo y demás megaproyectos contenidos en el PND y el Plan Nacional de Infraestructura).

Además de lo anterior hay que agregar que la actual administración pública federal ha reciclado muchos perfiles indígenas que estuvieron en el anterior INI y después en la CDI con los gobiernos panista y priista, y que se acomodaron en la administración de la 4T. Estos funcionarios más que ningún otro sabe que para conservar sus espacios hay que acatar las disposiciones que vengan "de arriba" sin cuestionar. Digamos que son los "usos y costumbres" del ejercicio del poder en México.

b) *La capacidad de negociación de los actores y movimientos indígenas*. Las elecciones del 2018 abrieron una coyuntura para un *lobby* indígena. No solo se abrió la posibilidad para que ciudadanos de origen indígena se postularan a espacios de elección popular, la renovación de gobernadores alcaldes y, sobre todo, la posibilidad de incursionar en la administración pública federal generó una oportunidad para que las organizaciones indígenas negociaran espacios administrativos.

Sin embargo, está coyuntura no fue del todo aprovechada. Lo que pudimos observar y documentar no fue precisamente una muestra de fortaleza de los movimientos indígenas, sino más bien todo lo contrario; una debilidad, en parte producida por el divisionismo. La apuesta de una candidatura indígena representada por la persona de María de Jesús Patricio, impulsada por el CNI, organización que no habían jugado en la "cancha electoral", no cumplió con los requisitos necesarios para el registro, principalmente el apoyo de las firmas. Tampoco les fue nada bien a las organizaciones indígenas que sí están dentro del "juego electoral", ya que —en términos generales— tampoco tuvieron la fuerza para que los partidos políticos los incorporaran plenamente en las candidaturas indígenas.

De hecho, podemos afirmar que la agenda indígena es marginal en los partidos políticos, aún incluso en las diversas zonas de la geografía nacional donde los pueblos originarios tienen una fuerte presencia. En parte esto nos ayuda a entender por qué no hubo compromisos concretos en la campaña electoral del partido ahora gobernante, lo cual refleja lo que ocurre con la mayoría de los partidos en nuestro país y que va más allá de la poca vida orgánica del sector indígena al interior de los diversos partidos políticos como a veces se quiere justificar al sistema de partidos.

c) *El carácter democrático de la 4T*. Como ya lo afirmamos anteriormente, el nuevo grupo en el poder generó muchas expectativas entre el sector indígena y rural del país. Es por lo que resultaba de suma importancia iniciar el sexenio mandando una señal, lo cual se logró al incorporar elementos simbólicos como la entrega de un bastón de mando el día de la investidura presidencial. Sin embargo, al analizar las políticas públicas concretas en materia indígena observamos que lo más relevante del actual gobierno ha sido precisamente esa parte simbólica, quedando pendiente la observancia plena de los derechos que más arriba hemos mencionado como los "derechos negados".

El derecho a la consulta indígena, puede ser un botón de muestra para medir el avance democrático del actual gobierno. Lo que en este primer año hemos constatado es que —a pesar de los esfuerzos de la actual administración federal— hay una tendencia similar a la de gobiernos anteriores de negarle a los pueblos originarios el derecho a la participación plena en las decisiones que les afectan, es decir, no se está aprovechando la oportunidad que brinda la consulta indígena de propiciar un verdadero diálogo, respetando la última palabra de los pueblos al otorgar, o no, el consentimiento, lo que tenemos en cambio es que las autoridades han reducido a la consulta a un mero requisito como paso previo para instalar sus industrias extractivas y

a un instrumento para legitimar las decisiones que previamente han tomado políticos y empresarios.

d) *La pandemia, oportunidad para fortalecer "el poder de nosotros".* El actual presidente de la República ha usurpado elementos de la resistencia indígena para utilizarlos en su discurso político, es decir "se ha beneficiado del capital simbólico que aporta lo indio".[34] Ahora vemos que es común que en sus eventos en zonas indígenas haga rituales e incluso le pida permiso a la Madre Tierra; sin embargo, lo que tenemos en la realidad es que sigue vigente el modelo extractivista, siguen siendo los mismos empresarios, siguen vigentes las mismas leyes neoliberales y sigue el despojo de las comunidades, lo que ha cambiado es que antes había un fuerte rechazo a los megaproyectos y, hoy en día, tenemos que una buena parte —incluso de indígenas— apoyan la construcción de los mismos porque piensan que "las cosas ya cambiaron".

Valga también la comparación que hace el intelectual aymara Pablo Mamani[35] quien distingue entre "el poder de ellos" que no es más que el poder de las instituciones liberales, es decir, el poder que en este momento tiene la burocracia indígena que arribó con la 4T y que, como ya vimos, está justificando los megaproyectos y es omisa ante los recortes presupuestales, este poder se enmarca en una lógica liberal, gobernando con mentalidad occidental y que como también lo estamos viendo en esta pandemia, "al poder de ellos", los indígenas le preocupan lo mismo que los obreros de las maquilas, los jornaleros hacinados en los campos agrícolas, los migrantes retenidos en los centros de detención, los ancianos ante la falta de respiradores artificiales, etcétera.

En contraparte, Mamani refiere a "el poder de nosotros" como el que radica en las instituciones comunitarias, en las autoridades tradicionales, en las formas de organización política de los pueblos, en las mayordomías, en las faenas, en las asambleas comunitarias, en esas formas de participación política donde se ejerce un poder más horizontal. Baste como ejemplo la experiencia consolidada de los Caracoles Zapatistas, La Montaña de Guerrero, el municipio autónomo de Cherán, pero también la experiencia de otras muchas comunidades que a lo largo y ancho del país y ante la omisión

[34] Palabras de Silvia Rivera aplicadas a la realidad boliviana que bien nos pueden dar pautas para analizar el fenómeno del neoindigenismo en México.

[35] Mamani, Pablo, "Bolivia: nuevas luchas y contradicciones. Un país en ebullición", en Escárcega, Fabiola *et al*. (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, vol. III, pp. 98 y 99.

del gobierno en esta pandemia, se vieron en la necesidad de tomar el destino de sus pueblos en sus propias manos al poner cercos, al establecer filtros, al ocuparse de la educación de sus hijos, al diseñar estrategias de alerta ante contagios, al ocuparse de la seguridad colectiva, de recibir a los indígenas migrantes que retornaron en estas fechas, entre otras actividades.

En esta pandemia han caído varias máscaras, una de ellas fue la de un gobierno que iba a consolidar una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas. Sin embargo, también con la actual contingencia sanitaria, muchos pueblos y comunidades indígenas cayeron en la cuenta de que la única forma de salir adelante va a ser de manera autogestiva, fortaleciendo sus proyectos autonómicos y, para ello, es necesario estar consciente de las limitaciones que tiene poner las esperanzas en proyectos impulsados "desde arriba" porque están pensados desde una visión liberal y lo liberal se contrapone con la visión de los pueblos originarios. Esto también debemos desenmascararlo.

IX. Bibliografía

"AMLO anuncia creación del Instituto Nacional de Pueblo Indígenas; Adelfo Regino, el titular", *El Financiero*, México, 14 de agosto de 2018, disponible en: *https://www.elfinanciero.com.mx/transicion/amlo-anuncia-creacion-del-instituto-nacional-de-pueblo-indigenas-adelfo-regino-el-titular.*

Astudillo Moya, Marcela y Fonseca Corona, Francisco Javier, *Finanzas públicas para todos: una introducción a la hacienda pública mexicana*, México, Trillas-UNAM,Instituto de Investigaciones Económicas, 2017.

CONEVAL, Estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018, noviembre de 2018, disponible en: *https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf.*

Clavero, Miguel Bartolomé, *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas.* México, Siglo XXI, 2008.

Gómez, Magdalena, "Los derechos permitidos a una década de la contrarreforma indígena: problemario", en Escárcega, Fabiola *et al.* (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, vol. III.

Gutiérrez Chong, Natividad, *El indigenismo del PAN y el festejo del bicentenario del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2015.

GUTIÉRREZ CHONG, Natividad *et al.*, *Cultura política indígena. Bolivia, Ecuador, Chile y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2015.

HVOSTOFF, Sophie y SONNLEITNER, Willibald, "Sufragio, representación e inclusión política: ¿hubo un voto indígena en 2018?", *La Jornada del Campo* (suplemento), México, 18 de agosto de 2018, disponible en: *https://www.jornada.com.mx/2018/08/18/cam-sufragio.html.*

INPI, *Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), Diario Oficial de la Federación,* 19 de mayo de 2020, disponible en: *http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593476&fecha=19/05/2020.*

KORSBAEK, Leif y SÁMANO-RENTERÍA, Miguel Ángel, "El indigenismo en México: antecedentes y actualidad", *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 1, enero-abril de 2007.

LAHERA PARADA, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas,* Santiago de Chile, FCE, 2004.

"Larry Fink, presidente de BlackRock, y AMLO hacen «clic» en reunión afable", *El Sol de México,* México, 7 de mayo de 2018, disponible en: *https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/larry-fink-presidente-de-blackrock-y-amlo-hacen-clic-en-reunion-afable-1668430.html.*

MAMANI, Pablo, "Bolivia: nuevas luchas y contradicciones. Un país en ebullición", en ESCÁRCEGA, Fabiola *et al.* (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social,* México, Universidad Autónoma Metropolitana-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2014, vol. III.

OMS, Alocución de apertura del director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020, 11 de marzo de 2020, disponible en: *https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020.*

ONTIVEROS, Victoria, "El indigenismo latinoamericano: la construcción moderna de Abya Yala", 21 de abril de 2019, disponible en: *https://elordenmundial.com/el-indigenismo-latinoamericano/.*

ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México*, 5 de marzo de 2019, disponible en: *http://unsr.vtaulicorpuz.org/?p=2692.*

RAMÍREZ SÁNCHEZ, Saúl, "Si los países cierran fronteras, los pueblos indígenas cierran caminos ante el COVID-19", en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y VEGA GÓMEZ, Juan (coords.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Noroeste de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 23.

RAMÍREZ SÁNCHEZ, Saúl y VICTORIA SAAVEDRA, José Enrique, "La Constitución ante el derecho internacional indígena. Tarea pendiente del Estado mexicano", *Alegatos,* vol. 31, núm. 97, septiembre-diciembre de 2017.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César y BAQUERO DÍAZ, Carlos Andrés, *Reconocimiento con redistribución. El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina,* Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2015.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Arturo, "AMLO anuncia la creación de instituto para atender a indígenas en su lengua y cultura", México, *Proceso,* 14 de agosto de 2018, disponible en: *https://www.proceso.com.mx/546961/amlo-anuncia-la-creacion-de-instituto-para-atender-a-indigenas-en-su-lengua-y-cultura.*

SEGURIDAD SIN GUERRA, "Fuera máscaras", México, 11 de mayo de 2020, disponible en: *https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Comunicado-SSG-Fuera-Máscaras.pdf.*

STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina,* México, Colmex-IIDH, 2012.

VILLORO, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México,* 3a. ed., México, Colmex-FCE, 1998.

COVID-19: GOBERNANZA, SOSTENIBILIDAD EN LOS SISTEMAS DE SALUD Y LABORAL EN LA FRONTERA NORTE Y BUENAS PRÁCTICAS

José María Ramos García*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Propuesta de política de salud de la nueva administración federal, 2018-2020.* III. *Modelo de APS-I y el INSABI y los retos de la agenda post COVID-19.* IV. *Modelo de GpR y elementos de gestión.* V. *Contexto de la pandemia y sus impactos nacionales y en las fronteras de estudio.* VI. *Iniciativa México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19.* VII. *Factores de contagio en la frontera México-EEUU y los flujos transfronterizos.* VIII. *Gestión inclusiva, sanitaria, laboral y económica en la industria maquiladora.* IX. *Conclusiones.* X. *Bibliografía.*

I. Introducción

El objetivo general es presentar el aporte y relevancia de la Gobernanza por Resultados (GpR) de los sistemas de salud, según ciudades de la frontera noroeste en materia del COVID-19 y una agenda post COVID-19. Se propone la hipótesis en el sentido de que la ausencia de un modelo de GpR ha dificultado una eficaz coordinación interinstitucional y, con ello, no se ha fortalecido la sostenibilidad de los sistemas de salud en especial los del sector público ante el COVID-19. Por tanto, existirán dificultades para gestionar la resiliencia de una agenda post COVID-19 del mediano (tres meses) y largo plazo (un año).

La *importancia* de las ciudades de estudio se refleja en el siguiente cuadro, destacando tres ciudades de la frontera noroeste en contagios y muertes, en parte, por la intensidad de los flujos transfronterizos, la movilidad urbana y la ausencia de políticas multinivel y transversal.

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0001-6440-6470*.

Defunciones y casos confirmados por COVID-19
en ciudades de la noroeste de México

Ciudad	*Defunciones*	*Contagios*
Tijuana	483	1 976
Mexicali	190	2 097
Hermosillo	11	556
Ciudad Juárez	230	880
Tapachula	15	216
Tuxtla Gutiérrez	23	528
San Cristóbal de las Casas	6	114
Villahermosa	243	1 949
Cancún (Benito Juárez)	243	1 262
Playa del Carmen (Solidaridad)	49	278

FUENTE: Gobierno de México (2020), datos COVID-19 al 27 de mayo.

El anterior escenario podría aumentar con base en que se concibe que la epidemia en México se encuentra en crecimiento y cercana a la zona del pico de la curva. Se estima en alrededor de 176,800 el número total de positivos identificados y alrededor de 17,680 el número de defunciones al término de la enfermedad, entre agosto y septiembre.[1]

En este escenario, es fundamental el aporte de un modelo de GpR[2] que les permita contar con una eficaz gestión reactiva, preventiva y estratégica de la política sanitaria, con la finalidad de reducir un mayor contagio y muertes y los efectos colaterales de una agenda post COVID-19: aumento de contagios por enfermos asintomáticos, a causa de una limitada aplicación de tests y por medidas de confinamiento flexibles a partir de junio de 2020; impacto epidemiológico de las personas contagiadas y la deficientes atención médica.[3] Y los efectos de posibles contagios por una cierta flexi-

[1] Miramontes, O., "Entendamos el COVID-19 en México", México, UNAM, Instituto de Física, 2 de junio de 2020, disponible en: *http://scifunam.fisica.unam.mx/mir/corona19/covid19.pdf*.

[2] Falcao, H. y Marini, C., Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública, Brasilia, Publix Editora, 2010; Moore, 2011.

[3] Serrano, E. *et al*., "¿Y después de la fase aguda de la COVID-19 qué?", *Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria*, 2020, disponible en: *https://amf-semfyc.com/web/article_ver.php?id=2628*; Wheeldon, T., "For Some Survivors, Coronavirus Complications Can

bilidad en las políticas de normalidad y, en el caso de la frontera norte, la ausencia de eficaces protocolos sanitarios en el cruce fronterizo desde Estados Unidos (285, 686 personas contagiadas) hacia las ciudades fronterizas mexicanas (21, 190 personas contagiadas) al 14 de junio de 2020.

En estos dos escenarios (ampliación de la pandemia y los efectos post COVID-19) es fundamental articular el modelo de GpR con el Modelo de Atención Primaria de Salud Integral (APS-I) y con las políticas del es el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABIN).

Centralización y descentralización del sistema nacional de salud: contexto y alternativas

A manera de antecedentes, el desafío en materia de sistemas de salud en América Latina es enorme, debido a la combinación letal de Estados débiles y sistemas de salud frágiles, con altos niveles de pobreza, desigualdad, informalidad y discriminación hacia prestadores de servicios de la salud y pacientes. Además, existen amplios sectores de la población que trabajan por cuenta propia (53%), que carecen de seguro de desempleo (vigente en solo seis países de la región), que no cuentan con seguro médico (43% de la población), que son muy vulnerables frente a la pandemia y seguramente vivirán momentos muy difíciles.[4]

En el caso mexicano, la descentralización asociada al seguro popular o SPSS del sexenio del presidente Vicente Fox (2000-06) generó de forma inicial —un sexenio— un fortalecimiento de los recursos económicos para las entidades federativas y así se pudo aumentar la cobertura de la población abierta o sin seguridad social, pasando de 10-17% (1974-2000) a 51.1-82.3% entre los años 2006-2015.

Sin embargo, los objetivos del SPSS[5] de asegurar la atención primaria a la salud no se cumplieron totalmente, porque la decisión de las nuevas inversiones sanitarias (clínicas, personal e insumos) se condicionaron por

---

Last a «Lifetime»", *France24*, 2020, disponible en: *https://www.france24.com/en/20200402-for-some-survivors-coronavirus-complications-can-last-a-lifetime*.

[4] Bitar, Sergio y Zovatto, Daniel, "El impacto del coronavirus en el futuro de América Latina", 23 de marzo de 2020, disponible en: *https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-impacto-del-coronavirus-en-el-futuro-de-america-latina*.

[5] El 30 de abril de 2003, el Congreso aprobó la reforma a la Ley General de Salud (SPSS). Esta reforma sienta las bases para promover una mayor equidad en el financiamiento de la salud y para extender el aseguramiento público a la población sin acceso a la seguridad social, mediante la institucionalización del Seguro Popular de Salud.

decisiones políticas estatales, lo que generó acciones de discrecionalidad. De esta manera, no se establecieron las bases para articular un eficaz sistema de salud basado en una GpR.[6]

Entre rasgos estructurales de la atención a la salud en México se pueden mencionar los siguientes: desarticulación del sistema entre instituciones y programas; cobertura insuficiente y desigual; insuficiencia de recursos presupuestales; desequilibrios financieros entre los subsistemas; baja eficacia en la asignación de los recursos; mala utilización de las unidades y la infraestructura; desigual distribución de la infraestructura de salud en el territorio nacional.[7]

La inversión en salud no solo es menor a la requerida y esperada para un país con el nivel de desarrollo y necesidades del nuestro y que se han agudizado los efectos sanitarios del COVID-19, aunado a que el financiamiento tiene deficiencias y su distribución no contribuye a reducir las disparidades en los indicadores de salud.[8]

Se puede considerar que los anteriores déficits obedecían a la importancia/necesidad sanitaria de un proceso de GpR. Después de tres sexenios, el SPSS descentralizado era irreconocible y tuvo problemas financieros por deudas y gastos innecesarios, por una ineficaz GpR y, en especia, por una deficiente gestión estratégica financiera, Este contexto, obligó a la nueva administración de López Obrador (2019-2020) a promover la transición del SPSS al INSABI, lo que plantea algunos desafíos de gobernanza y política sanitaria para enfrentar la actual crisis sanitaria y la agenda post COVID-19.

II. Propuesta de política de salud de la nueva administración federal, 2018-2020

La nueva administración federal ha detectado irregularidades en la compra de medicamentos, hospitales abandonados y muerte de personas por problemas en los servicios sanitarios. Estos problemas asociados con la actual pandemia de coronavirus ha hecho más difícil atender la emergencia. Desde la perspectiva gubernamental, parte del problema es que los gobiernos anteriores dejaron de hospitales inconclusos, lo cual obligó a las autoridades

[6] Falcao, H. y Marini, C., *op. cit.*; Moore, 2011, *cit.*

[7] Lomelí, L., "Retos para garantizar el derecho a la salud", en Cordera, R. y Provencio, E., *Cambiar el rumbo, el desarrollo tras la pandemia*, UNAM, 2020, p. 97.

[8] *Idem*.

sanitarias a establecer un plan de emergencia para cubrir las carencias. Otro problema es el sistema de compra y distribución de medicamentos, que según las autoridades se concentró en unos cuantos proveedores.

En ese contexto, se justifica el papel de las APS-I como una alternativa viable para prevenir enfermedades y contagios en los estratos populares que carecen de un servicio médico. En suma, el sistema de salud en México ha acumulado en las últimas tres o cuatro décadas un enorme rezago en aspectos fundamentales para garantizar el derecho a la protección de la salud y, por tanto, tener la capacidad institucional de evitar un aumento de la pandemia por COVID-19.

III. Modelo de APS-I y el INSABI y los retos de la agenda post COVID-19

Se considera que el fortalecimiento del modelo (APS-I) (Secretaría de Salud, 2019), promovido por la actual administración federal, considera la prevención, detección y tratamiento de enfermedades como una alternativa para reducir los efectos post COVID-19, si se fortalece con una eficaz GpR en materia de salud, vigilancia epidemiológica y prevención de enfermedades.

El INSABI que inicio funciones el primero de enero de 2020 como un órgano descentralizado de la Secretaría de Salud. El nuevo Instituto brinda servicios de salud gratuitos y de calidad a todas las personas que se encuentren en el país y no cuenten con seguridad social; se hará bajo criterios de universalidad, igualdad e inclusión.[9]

El INSABI implica un nuevo esquema de coordinación con las entidades que, entre otras cosas, evitará la duplicidad o dispersión de plazas médicas, permitirá lograr ahorros y combatir la corrupción en la compra de medicamentos, lo cual se hará de manera consolidada con la SHCP, además que dará oportunidad a una mejor planeación y ejecución de recursos para la infraestructura médica.[10]

Se cuestiona si la creación de un nuevo programa no abona en la segmentación de los servicios públicos de salud, en la heterogeneidad de sus

[9] Los beneficiarios del INSABI recibirán servicios médicos sin restricciones porque habrá atención universal para todos los padecimientos, incluidos aquellos que generan gastos catastróficos, para lo cual se ha creado el Fondo de Salud para el Bienestar; también recibirán medicamentos gratuitos y demás insumos requeridos para sus tratamientos. INSABI, "Instituto de Salud para el Bienestar", 2020, disponible en: *https://www.gob.mx/insabi/articulos/instituto-de-salud-para-el-bienestar-230778*.

[10] *Idem*.

prestaciones y en la ineficiencia operativa del sistema nacional de salud.[11] Sin duda la prioridad presupuestal que reciba este nuevo organismo, aunado a un adecuado diseño organizacional e institucional, son requisitos indispensables para que pueda cumplir con su propósito fundacional.

IV. Modelo de GpR y elementos de gestión

Por lo anterior, si bien se reconoce que "es complejo apostar a un sistema integral en un contexto de heterogeneidad tecnológica y de cambios de fondo en la operación del sistema de salud", se considera que es positiva la centralización administrativa, si ésta es eficaz y basada en un modelo de GpR y que genera redes (rendición de cuentas, insumos médicos y no médicos, y, sobre todo: *i)* un eficaz manejo de los recursos humanos y las decisiones de en dónde construir establecimientos de salud guiados por estudios de mercados y no con criterios políticos), aunque es fundamental, por la heterogeneidad sanitaria y tecnológica, que las gobernanza en salud se ejerza de forma descentralizada, adaptada a las circunstancias de cada región/Estado. Lo que en la práctica ha sucedido con la gestión de la pandemia, en especial por el papel destacado que han tenido los estados de Nuevo León, Jalisco, Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas.

Desde esa perspectiva, el modelo de GpR considera los siguientes elementos de gestión del nuevo sistema de salud asociado a las APS-I:

- *Visión* de una gobernanza articulada a la pertinencia, accesibilidad y prevención del sector salud y asociada al APS-I.
- *Modelo de dirección transversal*; la dirección impacta en diferentes dimensiones (financiero, política, sanitaria, social).
- *Liderazgo estratégico* para generar consensos diversos que permitan la viabilidad de las políticas.
- *Agenda estratégica*, se definen las prioridades de intervención, acorde al impacto pertinencia transversal.
- *Coordinación intraorganizacional e interinstitucional*, con actores gubernamentales, personal médico, sociedad civil y empresarial bajo una visión social y sanitaria compartida y acciones focalizadas consensuadas.
- *Estrategias transversales* para el fomento de las APS-I, se implementan diversas estrategias en distintas dimensiones (social, médico, género).

[11] Lomelí, L., *op. cit.*, p. 99.

- *Contractualización*; se establecen convenios para incentivar las buenas prácticas o un mejor desempeño institucional, organizacional y laboral.
- *Implementación transversal* de políticas para la salud, ejecución de diversas políticas.
- *Viabilidad financiera, política y legal* para alcanzar los objetivos prioritarios previstos.
- *Planificación estratégica* articulada con Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).
- *Evaluación de los impactos del modelo transversal* para salud, identificación de los resultados e impactos sociales de las políticas.
- *Monitoreo de las políticas transversales*; seguimiento integral de las políticas verificando logros y resultados en materia de salud, que impactan en una mejor convivencia humana y, en general, en el desarrollo.
- *Indicadores de gestión e*n materia de salud con desarrollo humano, institucionales y de gestión para la implementación de una política integral.[12]

El modelo de GpR integra a los elementos anteriores de gestión de acuerdo a una agenda, prioridades, disponibilidad de recursos, tipo de necesidades y el impacto esperado.[13] En las experiencias de gestión del COVID-19 en México y, en general, internacionales, se han destacado una adecuada gestión y planificación de esos elementos, al igual que una eficaz coordinación interinstitucional.

V. Contexto de la pandemia y sus impactos nacionales y en las fronteras de estudio

Hasta el 27 de mayo del 2020, México formalmente había registrado 78 023 personas contagiadas de las cuales han fallecido 8 597 pacientes COVID-19, y se han recuperado 54 383.[14] Al 14 de junio México tiene 150 264 personas contagiadas y 17 580 personas fallecidas. Es decir, en dos semanas se registró

[12] Adaptado con base en Agranoff, R., "Las relaciones y la gestión intergubernamental", en Bañón R. y Carrillo, E., *La nueva administración pública en España*, Madrid, Alianza, 1997; Moore, *cit*., y Falcao y Marini, *op. cit.*

[13] Moore, *cit*.

[14] Worldometer, "COVID-19 Coronavirus Pandemic", 2020, disponible en: *https://www.worldometers.info/coronavirus/*.

un aumento del cerca del 50% en contagiados y fallecimientos. Con lo cual el país se ubica entre los 14 países con mayores contagios a nivel internacional.[15]

A diferencia de otros países afectados, en el caso de México, uno por cada nueve pacientes enfermos de COVID-19 fallece.[16] Por ejemplo, si se compara la tasa de letalidad nacional por COVID-19 con la de Estados Unidos, con más de 1.7 millones de enfermos, registra este país una defunción por cada 17 pacientes enfermos.[17]

Esta es una cifra preocupante, que es reflejo de una diversidad de causas, entre ellas, las limitaciones de una eficaz gobernanza de la política sanitaria y la atención que reciben los pacientes por contagio a causa de limitados protocolos, falta de equipo y las limitaciones de la política de atención primaria. Este contexto explicaría la escasa prioridad de aplicar tests de detección del COVID-19 que aplica México según la OECD,[18] pues los recursos financieros son limitados y, con ello, se agudizan las restricciones para recuperar personas contagiadas.

Relevancia de la frontera noroeste de México

La relevancia de la frontera noroeste de México radica en que formalmente registró 208 defunciones para el 25 de abril. Un mes después, se registraron 1 014 defunciones y 6 844 casos confirmados. Es decir, una octava parte de las víctimas fatales se concentran en esta área.[19]

TABLA 1. Defunciones y casos confirmados de COVID 19 en las fronteras mexicanas (mayo 2020)

Situación	*Frontera noroeste*	*Frontera sur*	*% Diferencia*
Defunciones	1 014	753	26%
Casos confirmados	6 844	5 921	14%

FUENTE: Google (2020), Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), datos hasta el 27 de mayo.

[15] Google, Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 2020, disponible en: *https://google.com/covid19-map/?hl=es*; *idem*.

[16] *Idem.*

[17] *Idem.*

[18] OECD, "Testing for COVID-19: A Way to Lift Confinement Restrictions", 2020, disponible en: *https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129658-l62d7lr66u&title=Testing-for-COVID-19-A-way-to-lift-confinement-restrictions*.

[19] Google, Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), *cit.*

La diferencia del número de personas contagiadas al 25 de abril entre los estados de la frontera norte (2 299) y los de la frontera sur (73 850) de Estados Unidos, se modificó significativamente un mes después, al registrar para el 27 de mayo, 10 029 casos en el norte de México y 168 718 en la frontera sur de Estados Unidos (tabla 2). Al 14 junio 2020 en el contexto nacional, los Estados Unidos tiene 2 113 366 personas contagiadas y 116 135 fallecimientos.[20]

En el caso de los estados de la frontera del sur de Estados Unidos van 285 666 contagios, por 21 190 contagios en la frontera mexicana al 14 de junio de 2020.[21] Las diferencias binacionales obedecen a la prioridad de la aplicación de tests en Estados Unidos en comparación con México.[22] La deficiente identificación de personas contagiadas en México implicará un potencial problema de salud.

El número de personas contagiadas es bajo en los estados de la frontera sur americana, si se toma en consideración el promedio nacional, lo que explicaría la eficacia de las políticas de prevención previas implementadas, en particular, en el estado de California (151 000 contagiadas/5 089 fallecimientos) cuya problemática es muy inferior a la de Nueva York (384 000 contagiadas/24, 5 fallecimientos) al 14 de junio 2020.[23]

TABLA 2. Defunciones y casos confirmados COVID-19
en sur de Estados Unidos, México y Guatemala (mayo 2020)

Situación	*Frontera norte de México*	*Frontera sur de Estados Unidos*	*Frontera sur de México*	*Guatemala y Belice*
Defunciones	1 224	6 329	753	65
Casos confirmados	10 029	168 718	5 921	3 972

FUENTE: Google (2020), Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 27 de mayo.

VI. INICIATIVA MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS PARA COMBATIR LA PANDEMIA DE COVID-19

El día 21 de marzo de 2020 se estableció la Iniciativa México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19, la cual establece el cierre parcial de

[20] *Idem*.
[21] *Idem*.
[22] OECD, "Testing for COVID-19: A Way to Lift Confinement Restrictions", *cit*.
[23] Google, Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), *cit*.

la frontera México-Estados Unidos por tres meses —se renueva cada mes— a los residentes fronterizos mexicanos con visa estadounidense. En ese marco, la iniciativa conjunta pudo haber planteado un modelo de protocolo sanitario que redujera la vulnerabilidad de contagios, con base en una eficaz cooperación y coordinación en materia de sanidad binacional, que en su conjunto hubiera impactado con un menor cierre de la frontera para los residentes fronterizos mexicanos. La ausencia de protocolos sanitarios y el hecho de que se mantenga el flujo de personas desde Estados Unidos hacia las ciudades fronterizas mexicanas es una de las causas del número de contagios en el caso de Tijuana.

Una opción que se pudo haber considerado es el papel que tienen los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC por sus siglas en inglés), que operan estaciones de cuarentena en El Paso y en San Diego, al igual que los cruces fronterizos terrestres entre los Estados Unidos y México. Estos centros podrían haber establecido un protocolo sanitario mínimo en el cruce fronterizo de autos procedente de Estados Unidos hacia las ciudades fronterizas mexicanas. Sin embargo, la argumentación del CDC[24] es sesgada hacia los flujos provenientes del lado mexicano, dejando de lado los potenciales efectos de los flujos provenientes de Estados Unidos.

De igual forma, la Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos[25] pudo haber expresado una opinión técnica acerca de los riesgos de la ausencia de un protocolo sanitario en el cruce vigente procedente de Estados Unidos. La Comisión es un organismo binacional, creado en julio de 2000 mediante un acuerdo binacional, con la finalidad de identificar y evaluar los problemas de salud que afectan a la población fronteriza, así como facilitar las acciones para la atención de los mismos.[26]

Otros ejemplos de cooperación binacional en materia de crisis de salud se remontan al SARS 2002-2004 y las pandemias de H1N1 de 2009. En el 2007 se crea el Plan de América del Norte para la Gripe Aviar y Pandémica (NAPAPI) que se actualizó en 2012 después de la pandemia de H1N1.[27] El NAPAPI es un ejemplo exitoso de colaboración trilateral que impidió la propagación de brotes virales desde fuera de la región y entre los tres paí-

[24] U. S. Department of Health and Human Services, "Order Suspending Introduction of Certain Persons from Countries where a Communicable Disease exists", Centers for Disease Control and Prevention, Order under Sections 362 & 365 of the Public Health Services Act (42 U. S. C. §§ 265, 268), 2020.

[25] CSFMEU, 2020.

[26] Secretaría de Salud, "Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (CSFMEU)", 2020, disponible en: *https://www.saludfronterizamx.org/es/acerca-comision/composicion*.

[27] Rudman, A. y Wood, D., *Pandemics and Beyond: The Potential for U. S.-Mexico Cooperation in Public Health*, Mexico Institute, Washington, D. C., marzo de 2020.

ses.[28] En consecuencia, en la actual coyuntura se dejó de lado la excelente coordinación transfronteriza en materia de H1N1 en 2009. Particularmente porque la frontera México-Estados Unidos implica problemas y desafíos de salud complejos, como la actual pandemia, que afectan a las poblaciones con problemas de salud subyacentes (Lee, 2020). De ahí que se considere que la respuesta bilateral al H1N1 en 2009 se destaca como un ejemplo eficaz de gobernanza multinivel e interinstitucional de cooperación transfronteriza entre Estados Unidos y México en un tema público urgente.

VII. Factores de contagio en la frontera México-EEUU y los flujos transfronterizos

Entre los factores determinantes de posibilidades de contagio, se pueden mencionar los siguientes: al día 14 junio 2020 en el contexto nacional, los Estados Unidos tiene 2 113 366 personas contagiadas y 116 135 fallecimientos. En el caso de los estados de la frontera del sur de Estados Unidos van 285 666 contagios, por 21 190 contagios en la frontera mexicana.

Las diferencias del número de contagios y personas fallecidas entre ambas poblaciones de la frontera norte mexicana y sur de Estados Unidos se deben a diferentes capacidades institucionales, que se caracterizan por la ausencia de una planificación eficaz de *tests* y a la ausencia de protocolos primarios de lado mexicano. Su ausencia o limitada aplicación no permitirá una reducción efectiva de la pandemia del lado mexicano en el mediano plazo y no genera certezas de la efectividad de las medidas preventivas implantadas.

México figura como el último lugar en aplicación de pruebas de COVID-19, entre los países de la OCDE. México solo aplica 0.2 pruebas por cada 1000 habitantes, muy por debajo del promedio en países de OCDE que es de 15.2 y sumamente atrás de Islandia, que aplica 105.9 por cada millar de ciudadanos: "Para reducir el riesgo de nuevos brotes, los países deberán aumentar considerablemente su capacidad de prueba".[29]

¿Cuáles son los riesgos de la ausencia de los protocolos sanitarios en los cruces fronterizos desde Estados Unidos hacia México y que pudieran explicar el aumento de contagios en las ciudades fronterizas mexicanas y, en especial, en Tijuana y Mexicali, con mayores contagios-fallecimientos a nivel nacional? La respuesta está en función de los siguientes flujos transfronterizos que se mantienen vigentes del lado de Estados Unidos hacia México a pesar de la implementación del acuerdo conjunto:

---

[28] *Idem*.

[29] OECD, "Testing for COVID-19: A Way to Lift Confinement Restrictions", *cit*.

a) Transmigrantes mexicanos y estadounidenses que viven en México y que habitualmente cruzan a trabajar en Estados Unidos y luego regresan a territorio mexicano.
b) Población de origen mexicano que vive en Estados Unidos y que visitarían a sus familiares habitualmente. Cerca de 15 mil residentes mexicanos en un día.
c) Turistas estadounidenses y de origen mexicano que visitarían a las ciudades fronterizas mexicanas.
d) Migrantes irregulares detenidos y deportados por autoridades estadounidenses hacia México.
e) Migrantes centroamericanos en situación de espera de su respuesta de asilo y en espera de audiencia en las ciudades fronterizas mexicanas.

Estos flujos transfronterizos representan un alto riesgo de contagio, considerando que son poblaciones móviles, en donde si bien en las ciudades fronterizas de Estados Unidos existen mejores protocolos sanitarios que en México, la posibilidad es latente. Especialmente, considerando el mayor número de contagios en los estados de la frontera sur estadounidense (285, 666), que representarían cerca del diez por ciento del total nacional.

Esta frontera se enfrenta a la posibilidad de un tercer cierre parcial de la frontera (20 junio al 20 julio 2020) por el COVID-19, que cuestiona al modelo de la Frontera en el Siglo XXI (fortalecer control terrorista y agilización de los cruces fronterizos: autos, personas y comercio) que ha estado vigente en los últimos 19 años. Por ello, se plantea el argumento de fortalecer una eficaz gobernanza de una frontera segura, a partir del cual se concilien las prioridades en materia de salud, competitividad, crecimiento económico y cruces fronterizos. En consecuencia, sería ideal integrar un enfoque regional con base de una gestión integral del COVID-19.

VIII. Gestión inclusiva, sanitaria, laboral y económica en la industria maquiladora

Un problema actual complejo en la frontera norte mexicana es la apertura de maquiladoras para integrarse en una agenda de seguridad nacional estadounidense en el contexto de un aumento en los contagios tanto en Estados Unidos (cerca de dos millones de contagios y 116, 135 fallecimientos al 14 de junio 2020) como en las ciudades fronterizas mexicanas, en particular Tijuana (2,456 contagios/726 fallecimientos y Mexicali, 3738 contagios con

648 fallecimientos),[30] en donde se concentra cerca del 60 por ciento de la actividad maquiladora a nivel nacional. Con lo cual tanto Estados Unidos como ambas ciudades fronterizas se consideran epicentros de la pandemia a nivel internacional y nacional respectivamente.

Originalmente, las instancias gubernamentales nacionales habían establecido que la mayor parte de las actividades de ensamblaje de las maquiladas se consideraban como no esenciales desde la perspectiva del Sistema Nacional de Salud. Por ello, la Comisión Federal de Protección Contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) procedió a la clausura de algunas empresas, por no contribuir a mitigar la emergencia sanitaria e incorporar el producto médico para el Sistema Nacional de Salud. Lo cual se contraponía con las prioridades de producción industrial asociadas a la seguridad nacional de Estados Unidos, pero en particular con la dinámica económica transfronteriza y, en particular, de la industria maquiladora.

Entonces, los logros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el próximo inicio del T-MEC plantean la necesidad de fortalecer los protocolos sanitarios en la clase trabajadora, la productividad del sector y quizá la reorientación de una parte de la producción de los productos médicos hacia las necesidades locales y nacionales. El equilibrio en estas políticas deberá ser una prioridad para el presente y futuro inmediato, con la finalidad de lograr condiciones mínimas de protección laboral, sanitarias y mantener el crecimiento económico en un contexto de agenda post COVID-19: necesidad de reactivar las actividades económicas sin menoscabo de una política preventiva sanitaria.

Sin embargo, la ausencia de los protocolos sanitarios, será la limitación central de las políticas de relocalización industrial hacia las ciudades fronterizas mexicanas. Si se considera que existe una coincidencia de concentración de maquiladoras y también de mayores casos confirmados de COVID-19 en las ciudades fronterizas mexicanas. Por esta relación es fundamental fortalecer mejores prácticas sanitarias en el marco del inicio del T-MEC, tanto de tipo preventiva e inclusiva hacia la población de escasos recursos que labora en la industria maquiladora. Si en Estados Unidos es una práctica habitual la aplicación de tests preventivos o de identificación de contagio, esta práctica también podría trasladarse a los trabajadores mexicanos de la maquila.

El problema se agudiza porque se carece de información oficial de cuántas personas que trabajan en este sector han resultado infectadas, aunque se estima que la epidemia se ha concentrado en dichos municipios fronterizos y en una población de entre los 21 y 60 años, rango en donde predomina la

[30] Google, Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), *cit.*

mayor parte de la mano de obra de las maquiladoras. La aplicación de tests y una política sanitaria hacia este grupo vulnerable será un ejemplo de justicia social y laboral, como fue una petición de algunos legisladores demócratas para avalar la firma del T-MEC.

La propuesta de un protocolo sanitario en la industria maquiladora podría formar parte de un plan binacional o transfronterizo en el que se priorice una agenda sanitaria según necesidades de cada región y donde la evidencia científica sea lo medular de la regulación de las políticas post COVID-19. En este sentido, el papel que tienen los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC en inglés), pudo haber sido una alternativa para promover mejores prácticas preventivas de salud, tal como lo propone la Iniciativa México y Estados Unidos para combatir la pandemia de COVID-19. La cual estableció el cierre parcial de la frontera México-Estados Unidos por tres meses (marzo a junio, y quizá hasta julio 2020) a los residentes fronterizos mexicanos con visa estadounidense. En ese marco, la iniciativa conjunta pudo haber planteado un modelo de protocolo sanitario que redujera la vulnerabilidad de contagios, con base en una eficaz cooperación y coordinación en materia de sanidad binacional, que en su conjunto hubiera impactado en una mejor política preventiva binacional y en particular en el flujo de autos procedentes de Estados Unidos hacia México.

La agenda post COVID-19 se caracterizará bajo la premisa de que la prevención sanitaria deberá formar parte de la agenda gubernamental y de una cultura personal y ciudadana. Esta agenda institucionalizada le da mayor sentido a un escenario post COVID-19: riesgos de mayor número de contagios en las ciudades fronterizas mexicanas y en especial en la población de más marginada o en la población afectada por enfermedades crónicas: diabetes, obesidad e hipertensión arterial.

1. *La GpR en el estado de Nuevo León y la planificación estratégica y el COVID-19*

En el caso de México, uno de los mejores ejemplos de GpR hacia el COVID-19 es el modelo de Nuevo León, el cual tiene 2,546 casos de contagio al 14 de junio 2020, en comparación a los 6,895 casos de Baja California. La propuesta de política es integral y considera cinco ejes: monitoreo y decisiones, detección de casos, pacientes críticos, personal de salud, insumos y un consejo. “Las acciones coordinadas están enfocadas en tres áreas prioritarias: mitigar y suprimir el número de contagios, otra área prioritaria es coordinar la distribución de insumos y el equipo de protec-

ción de personal y cómo debemos de trabajar en la expansión de la capacidad hospitalaria y del personal".[31]

Es decir, se apuesta a una eficaz gestión de la infraestructura, equipo y protección. Un rasgo fundamental es el fortalecimiento las medidas de prevención (uso de cubre bocas, la utilización de caretas, incrementar el número de pruebas y filtros entre todo el personal de seguridad, para en caso de que resulten contagiados se les atienda debidamente).[32]

Como se puede apreciar el gobierno de Nuevo León cuenta con varios elementos de un modelo de GpR, que le han permitido ser uno de los estados con menos contagios en la frontera norte y una de las mejores prácticas de gestión en el ámbito nacional.

2. *La experiencia coreana de GpR del COVID-19*

Entre las experiencias internacionales de GpR en el combate al COVID-19 destaca la de Corea del Sur. En cambio, los contagios han aumentado a un ritmo mucho más rápido en los Estados Unidos y Brasil que en los países asiáticos que tomaron la amenaza más en serio.[33]

La República de Corea fue uno de los primeros países que abordó la crisis de la COVID-19 y es considerada una de las mejores prácticas de GpR en el ámbito internacional. Ante un aumento rápido y exponencial de las infecciones después de identificar el primer caso positivo el 20 de enero, el país tomó medidas decisivas para contener el virus.[34]

Otros tres elementos fundamentales del proceso de gobernanza en Corea del Sur fueron: el proceso de planificación estratégico desde el gobierno central y dirigir los esfuerzos de respuesta; una eficaz coordinación con los gobiernos provinciales y municipales, así como con los hospitales especializados. Además, se crearon centros subnacionales para contramedidas epidémicas en los gobiernos locales, y bajo una coordinación interinstitucional. Y resta mencionar, la promoción de alianzas público-privadas para aprove-

---

[31] De la O Cavazos, M., "Gobierno del Estado espera llegar a mil pruebas diarias para aplanar curva de casos", 19 de abril de 2020, disponible en: *https://abcnoticias.mx/replica-nl-metodo-coreano-para-frenar-covid-19/164090*.

[32] *Idem*.

[33] Diehl, J., "The Winners and Losers of the Coronavirus's Global Test of Governance", 1o. de abril de 2020, disponible en: *https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/04/01/los-gobiernos-ganadores-y-perdedores-en-el-combate-al-coronavirus/*.

[34] Chung D. y Soh, H. S., "Respuesta de Corea a la COVID-19 (coronavirus): enseñanzas iniciales para ayudar a combatir la pandemia", 23 de marzo de 2020, disponible en: *https://blogs.worldbank.org/es/datos/respuesta-de-corea-ante-el-coronavirus-lecciones-iniciales*.

char la tecnología en pro de mejores resultados sanitarios.[35] La relevancia de una eficaz coordinación central y local es clave de un proceso de gobernanza institucional y los consensos básicos entre los actores según prioridades comunes y orientados con una planificación estratégica central.[36] En donde la transparencia y rendición de cuentas es fundamental.[37]

Estas dos experiencias de GpR nos llevan a una conclusión general: sin pruebas no es posible identificar los riesgos, amenazas y desafíos por atender y sobre todo la reducción sustancial de pandemia. La ventaja de aplicación de los tests es que permite una rápida identificación y aislamiento de los casos sin tener que restringir ampliamente la movilidad de las personas o cerrar los negocios. En este proceso tuvo un papel fundamental la política gubernamental de innovación a través del uso de la inteligencia artificial y su impacto en la identificación, control y reducción de la pandemia.

Otra experiencia exitosa es la de Medellín, con dos millones y medio de residentes. A medida que aumentan los casos de coronavirus en América Latina, la ciudad está logrando mantener un número notablemente bajo. En la actualidad, solo hay 741 casos confirmados en toda la ciudad y solo 10 pacientes hospitalizados en UCI con COVID-19.[38] La metrópoli recientemente pasó cinco semanas sin una sola muerte de COVID-19; esto es contradictorio si se considera que la ciudad es densa y hogar de muchos residentes pobres. Sin embargo, Medellín tiene uno de los mejores sistemas de salud pública y de gobernanza y planificación urbana en América Latina, a pesar de su ubicación orográfica.

Al igual que las experiencias de GpR exitosas en Medellín, implementaron una estrategia de innovación preventiva y desarrollaron una aplicación novedosa que conectó a los residentes necesitados con alimentos y dinero en efectivo.[39] Estas estrategias permitieron recopilar datos importantes, que

---

35 *Idem*.

36 Agranoff, R., *op. cit*.

37 El Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Corea usó procedimientos de emergencia a fin de acelerar la producción de pruebas para detectar el virus. Corea puede realizar ahora hasta 18 000 exámenes por día y está exportando kits de prueba a otros países. Se estima que más de 316 000 personas fueron evaluadas (hasta el 20 de marzo), y Corea registra una de las tasas más altas de exámenes per cápita (*ibidem,* 2020). Esta es otra estrategia fundamental que implica la toma de decisiones con el conocimiento.

38 Armario, C., "Colombia's Medellin Emerges as Surprise COVID-19 Pioneer", 13 de junio de 2020, disponible en: *hwww.washingtonpost.com/world/the_americas/colombias-medellin-emerges-as-surprise-covid-19-pioneer/2020/06/13/c7387986-ad7f-11ea-a43b-be9f6494a87d_story.html.*

39 La estrategia implementada se llama: "Medellín me cuida", una aplicación que ofrece ayuda a quienes se inscribieron y solicitaron ayuda. Se lograron integrar 1.3 millones de familias, unas 3.25 millones de personas en total, de Medellín y sus alrededores registradas; *idem*.

luego ayudaron a rastrear los casos, y un eficaz sistema médico para tratar a los enfermos previamente con un modelo similar al de APS-I. En otras palabras, una articulación eficaz entre gestión, gobernanza, coordinación y planificación del sector salud con innovación tecnológica.

Los críticos del alcalde Daniel Quintero temen que los inmensos datos que se recopilan sobre los ciudadanos equivalgan a una grave invasión de la privacidad:[40] "Es imposible combatir el virus sin información".[41] Esta preocupación también se presentó en el caso de la gestión china del COVID-19, lo que acentuó las preocupaciones de mayor control gubernamental sobre la democracia y transparencias en las decisiones.

En las últimas dos décadas, Medellín ha experimentado una transformación urbana, dejando atrás los días estropeados por la violencia e impulsando la educación, las bibliotecas, los parques y otros proyectos cívicos. Pero el virus ha traído nuevos obstáculos. El desempleo en el área metropolitana es ahora del 17.3%, el más alto en 18 años.[42]

El modelo de Medellín se ubica en el marco del Informe Mundial de Ciudades 2016,[43] en el cual se concibe que "las ciudades bien planeadas pueden ser la solución a algunas de las grandes crisis que afronta la humanidad. Inequidad, cambio climático, informalidad o inseguridad", problemas que solo podrán ser superados con una eficaz gobernanza urbana de parte de las autoridades locales y nacionales.

IX. Conclusiones

El objetivo general es presentar el aporte GpR de los Sistemas de Salud, según ciudades de la frontera noroeste en materia del COVID-19 y una agenda post COVID-19. Se planteó la hipótesis en el sentido de que la ausencia de un modelo de GpR ha dificultado una eficaz coordinación interinstitucional y con ello no se ha fortalecido la sostenibilidad de los Sistemas de Salud en especial los del sector público ante el COVID-19. Un indicador de tal debilidad institucional se refleja en el hecho de que hasta el 27 de mayo del 2020, México formalmente había registrado 78,023 personas contagiadas de las

[40] En Medellín, los trabajadores médicos examinan a cualquier persona sospechosa de tener COVID-19 en su hogar. Aquellos que dan positivo reciben un oxímetro gratis. Si sus niveles de oxígeno en la sangre bajan, las enfermeras llevan oxígeno a sus hogares. Los que no mejoran son llevados al hospital.

[41] Armario, C., *op. cit.*

[42] *Idem*.

[43] WCR, 2016.

cuales han fallecido 8,597 pacientes COVID-19.[44] Al 14 de junio México tiene 150,264 personas contagiadas y 17,580 personas fallecidas. Es decir, en dos semanas se registró un aumento del cerca del 50 % en personas contagiadas y fallecimientos. Con lo cual el país se ubica entre los 14 países con mayores contagios a nivel internacional.[45]

El INSABI implica un nuevo esquema de coordinación con las entidades que, entre otras cosas, evitará la duplicidad o dispersión de plazas médicas, permitirá lograr ahorros. Sin embargo, se cuestiona si la creación de un nuevo programa no abona en la segmentación de los servicios públicos de salud.

En ese marco, la Iniciativa Conjunta pudo haber planteado un modelo de protocolo sanitario que redujera la vulnerabilidad de contagios, con base de una eficaz cooperación y coordinación en materia de sanidad binacional. Sin embargo, prevaleció un criterio de seguridad nacional de parte de los Estados Unidos, marginando las experiencias de cooperación transfronteriza. Por ejemplo, la respuesta bilateral al H1N1 en 2009, que se concibe como un ejemplo eficaz de gobernanza multinivel e interinstitucional de cooperación transfronteriza entre Estados Unidos y México en un tema público urgente.

Un problema actual complejo en la frontera norte mexicana es la apertura de maquiladoras para integrarse en una agenda de seguridad nacional estadounidense en el contexto de un aumento en los contagios tanto en Estados Unidos a fines de mayo y junio de 2020.

La agenda post COVID-19 del futuro inmediato se caracterizará bajo la premisa de que la prevención sanitaria puede garantizar la sostenibilidad económica hacia la construcción de una frontera segura, en la perspectiva de la frontera en el siglo XXI (control antiterrorista y agilidad de los cruces fronterizos).

X. Bibliografía

AGRANOFF, R., "Las relaciones y la gestión intergubernamental", en BAÑÓN R. y CARRILLO, E., La nueva administración pública en España, Madrid, Alianza, 1997.

ARMARIO, C., "Colombia's Medellin Emerges as Surprise COVID-19 Pioneer", 13 de junio de 2020, disponible en: *https://www.washingtonpost.*

[44] Worldometer, "COVID-19 Coronavirus Pandemic", *cit.*

[45] Google, Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), *cit.*

com/world/the_americas/colombias-medellin-emerges-as-surprise-covid-19-pioneer/2020/06/13/c7387986-ad7f-11ea-a43b-be9f6494a87d_story.html.

BITAR, Sergio y ZOVATTO, Daniel, "El impacto del coronavirus en el futuro de América Latina", 23 de marzo de 2020, disponible en: *https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-impacto-del-coronavirus-en-el-futuro-de-america-latina*.

CHUNG D. y SOH, H. S., "Respuesta de Corea a la COVID-19 (coronavirus): enseñanzas iniciales para ayudar a combatir la pandemia", 23 de marzo de 2020, disponible en: *https://blogs.worldbank.org/es/datos/respuesta-de-corea-ante-el-coronavirus-lecciones-iniciales*.

DHHS, "U. S. Government COVID-19 Response Plan", 2020, disponible en: *https://int.nyt.com/data/documenthelper/6819-covid-19-response-plan/d367f758bec47cad361f/optimized/full.pdf*.

DIEHL, J., "The Winners and Losers of the Coronavirus's Global Test of Governance", 1o. de abril de 2020, disponible en: *https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2020/04/01/los-gobiernos-ganadores-y-perdedores-en-el-combate-al-coronavirus/*.

DE LA O CAVAZOS, M., "Gobierno del Estado espera llegar a mil pruebas diarias para aplanar curva de casos", 19 de abril de 2020, disponible en: *https://abcnoticias.mx/replica-nl-metodo-coreano-para-frenar-covid-19/164090*.

ENSOR, Richard, "A Chat with Mexico's Coronavirus Czar en Medium", disponible en: *https://medium.com/@richardensor_50805/a-chat-with-mexicos-coronavirus-czar-e2117a3a4757*.

FALCAO, H. y MARINI, C., Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública, Brasilia, Publix Editora, 2010.

GOOGLE, Mapa de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), 2020, disponible en: *https://google.com/covid19-map/?hl=es*.

INSABI, "Instituto de Salud para el Bienestar", 2020, disponible en: *https://www.gob.mx/insabi/articulos/instituto-de-salud-para-el-bienestar-230778*.

LEE, E., Crossborder Collaboration on Public Health: The 2009 U.S.-Mexico Response to H1N1, Mexico Institute, Washington, D. C., junio de 2020.

LOMELÍ, L., "Retos para garantizar el derecho a la salud", en CORDERA, R. y PROVENCIO, E., *Cambiar el rumbo, el desarrollo tras la pandemia*, UNAM, 2020.

MIRAMONTES, O., "Entendamos el COVID-19 en México", México, UNAM, Instituto de Física, 2 de junio de 2020, disponible en: *http://scifunam.fisica.unam.mx/mir/corona19/covid19.pdf*.

MOORE, M., Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Paidós, 1998.

OECD, "Testing for COVID-19: A Way to Lift Confinement Restrictions", 2020, disponible en: *https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=129_129658-l62d7lr66u&title=Testing-for-COVID-19-A-way-to-lift-confinement-restrictions*.

OMS, Plan estratégico de preparación y respuesta para la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19), Pautas para la planificación operativa de la preparación y la respuesta de los países, versión preliminar, 12 de febrero de 2020, disponible en: *http://www.unwomen.org/es/what-we-do/post-2015: 6 de junio de 2016*.

ONU HABITAT, "World Cities Report 2016", United Nations Human Settlements Programme, 10 de junio de 2016, disponible en: *http://wcr.unhabitat.org/main-report/*.

RUDMAN, A. y WOOD, D., Pandemics and Beyond: The Potential for U. S.-Mexico Cooperation in Public Health, Mexico Institute, Washington, D. C., marzo de 2020.

SECRETARÍA DE SALUD, Atención Primaria de Salud Integral e Integrado México (APS-I Mx) en las entidades federativas, Gobierno de México, marzo de 2020.

SECRETARÍA DE SALUD, "Comisión de Salud Fronteriza México-Estados Unidos (CSFMEU)", 2020, disponible en: *https://www.saludfronterizamx.org/es/acerca-comision/composicion*.

SERRANO, E. *et al*., "¿Y después de la fase aguda de la COVID-19 qué?", *Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria*, 2020, disponible en: *https://amf-semfyc.com/web/article_ver.php?id=2628*.

U. S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, "Order Suspending Introduction of Certain Persons from Countries where a Communicable Disease exists", Centers for Disease Control and Prevention, Order under Sections 362 & 365 of the Public Health Services Act (42 U. S. C. §§ 265, 268), 2020.

WHEELDON, T., "For Some Survivors, Coronavirus Complications Can Last a «Lifetime»", France24, 2020, disponible en: *https://www.france24.com/en/20200402-for-some-survivors-coronavirus-complications-can-last-a-lifetime*.

WORLD BANK, "The Economy in the Time of COVID-19", 2020, disponible en: *https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33555/9781464815706.pdf?sequence=5&isAllowed=y*.

WORLDOMETER, "COVID-19 Coronavirus Pandemic", 2020, disponible en: *https://www.worldometers.info/coronavirus/*.

LA FUERZA NORMATIVA DE LAS CRISIS

Diego VALADÉS*

A la memoria de Héctor Fix-Fierro,
jurista y universitario ejemplar; amigo inolvidable.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La crisis, el sistema representativo y las relaciones internacionales.* III. *La crisis y el Estado laico.* IV. *La crisis sanitaria y el ordenamiento constitucional mexicano.* V. *Un Estado más democrático.* VI. *El Estado constitucional del siglo XXI.* VII. *Colofón.* VIII. *Fuentes.*

> "Favorece grandemente a la doctrina del Estado el conocimiento fundamental de la significación normativa de los hechos. Gracias a esto recibe una base sólida y se hace inteligible lo que respecta a la teoría social de las relaciones del Estado y la sociedad".
>
> Georg JELLINEK[1]

I. INTRODUCCIÓN

Utilizo la idea de Jellinek acerca de la fuerza normativa de los hechos para analizar lo que ocurre con la pandemia de COVID-19 desde una perspectiva institucional, y lo que podrá suceder con el Estado como consecuencia de un sacudimiento planetario sin precedentes. Es la primera vez que un fenómeno alcanza la magnitud actual y se padece de manera global simultánea.

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0002-1247-7450*.

1 Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, p. 255.

Se suelen hacer referencias a dos conmociones previas: la depresión de 1929, por la extensión de su impacto, y la conflagración mundial de 1939-45. Ambos acontecimientos tuvieron consecuencias en la configuración de las instituciones económicas, jurídicas y políticas de su tiempo. Estos graves capítulos de la historia estuvieron enlazados entre sí y su duración conjuntada se prolongó por varios años, en tanto que la pandemia es hasta ahora un hecho aislado y, salvo los riesgos de recidiva, tendrá una vigencia más breve.

Aunque escribo estas páginas en plena crisis sanitaria, su magnitud previsible no apunta hacia las cifras de otras pandemias. La mal llamada influenza española, de 1918, por ejemplo, produjo entre 50 y 80 millones de víctimas mortales. Si nos quedamos con el cálculo más conservador, cincuenta millones de defunciones equivalieron al 2.7% de la población mundial de 1920 (1,800 millones). Ni siquiera la Primera Guerra Mundial ocasionó una mortandad semejante; se estima que los fallecidos a causa de este conflicto fueron alrededor de 22 millones.

La letalidad de aquella pandemia fue inferior a la ocasionada por la Plaga de Justiniano, en 542. En 1969 T. H. Hollingsworth, experto en demografía histórica, llegó a la conclusión de que en Constantinopla murieron 244 000 de sus 508 000 habitantes (48%).[2] Por los testimonios del historiador Procopio y del jurista Agathías se sabe que el emperador, como la casi totalidad de la población, padeció la enfermedad. Siglos después la Peste Negra (1347-53) ocasionó la muerte de entre el 40 y el 60% de la población euroasiática. Se considera el mayor desastre biomédico de la historia y dio lugar a lo que Jaen Delumeau ha denominado "el Miedo en Occidente", con su larga cadena de implicaciones que él lleva hasta la Guerra de Treinta Años.[3]

La intensidad de las pandemias ha disminuido merced a los progresos de las ciencias biológicas y de las tecnologías. Hoy es posible trabajar, estudiar y abastecerse a distancia, y resulta inimaginable una enfermedad que acabe con la mitad de la población; ni con el 2.7% de hace un siglo. Para alcanzar el .02% tendrían que fallecer casi un millón seiscientas mil personas en el mundo.

Si bien es muy temprano para trazar la ruta por la que transitarán las instituciones públicas, hay suficientes elementos para hipotetizar que la fuerza normativa de la crisis se proyectará, entre otras áreas sensibles del Estado, al sistema representativo, a las relaciones internacionales y al laicismo.

---

[2] Rosen, William, *Justinian's Flea*, Londres, Viking, 2007, p. 209.

[3] Delumeau, Jean, *El miedo en Occidente*, Madrid, Taurus, 1989, pp. 248 y ss.

II. La crisis, el sistema representativo y las relaciones internacionales

Entre las características del COVID-19 se encuentran su velocidad de diseminación y la sincronía mundial de medidas sanitarias y económicas para mitigar sus efectos. Ha habido diferencias acerca de las restricciones para la circulación de personas, las condiciones de los sistemas de salud y los programas de apoyo a familias, trabajadores y empleadores; también con relación a los procedimientos e instrumentos políticos y jurídicos utilizados. Estas medidas tienen que ver con las formas y estilos de gobierno, en especial con la funcionalidad del sistema representativo.

Los sistemas constitucionales democráticos prevén que en situaciones excepcionales las facultades de decisión se concentren para hacer más ágiles y eficaces las respuestas del poder. Se admite la suspensión provisional de los procedimientos estándar para dar margen a modalidades tan extraordinarias como los fenómenos mismos a los que se hace frente. Esta respuesta dinámica del Estado se conoce como dictadura desde la república romana; en la actualidad puede ser encuadrada como una forma efímera, regulada y controlada de dictadura constitucional. Hasta aquí nada genera sobresaltos porque en el Estado constitucional existen previsiones para tales circunstancias.

Los problemas comienzan cuando las medidas legales excepcionales se ejercen de manera arbitraria, o cuando en lugar de aplicar las previsiones normativas se opta por decisiones improvisadas y ajenas al marco normativo. Ni siquiera un ensamble de acatamiento y desacato resulta satisfactorio pues la observancia parcial de la preceptiva no convalida las irregularidades.

En ese punto la autoridad se separa del ordenamiento e inicia una deriva cuyo destino es conjetural. Al concluir la contingencia y restablecerse la normalidad, la atención se volcará hacia las faltas cometidas y se abrirán opciones como seguir por la ruta emprendida y aceptar el autoritarismo como situación permanente; llamar a cuentas, esclarecer hechos y determinar eventuales responsabilidades, o buscar un diseño institucional que atienda al futuro, sin aceptar la perpetuación de las anomalías ni sancionar a quienes, por diligencia o negligencia, actuaron en contra o al margen de la norma.

Lo más viable es que llegue el momento de la innovación, radical o progresiva. La creatividad institucional siempre implica imaginación. Jacob Burckhardt identificó al Estado moderno como una obra de arte por haber construido un orden de equilibrio en las relaciones de poder.[4] Sin propo-

[4] Burckhardt, Jacob, *La cultura del renacimiento en Italia*, Barcelona, Salvé, 1951, pp. 9 y ss.

nérselo ni abundar en el tema, el historiador ofreció la clave para la afinación sistemática que requieren los instrumentos constitucionales, expuestos a tensiones, distorsiones y manipulaciones constantes.

Toda crisis deja consecuencias. Afirmar que la pandemia dará lugar a ajustes institucionales no es un deseo ni una premonición. Identificar regularidades es propio de las ciencias, entre ellas las sociales, y una de esas regularidades es la que asocia las crisis con los cambios. Lo especial de los cambios que sobrevendrán guarda relación con lo extraordinario de la crisis. Las crisis globales previas concernieron a problemas económicos, financieros o de convivencia, y generaron respuestas multiformes.

La mayor experiencia reciente fue la Segunda Guerra Mundial, de la que resultó una pluralidad de organismos internacionales cuyo paradigma es el sistema de Naciones Unidas. Los países más involucrados en el conflicto bélico también emprendieron modificaciones internas de diverso calibre. Alemania, Francia, Italia y Japón, por ejemplo, cambiaron sus constituciones y sus sistemas políticos; Gran Bretaña y otras potencias vieron alterada su hegemonía colonial; Estados Unidos desarrolló instituciones de expansión e intrusión como la Agencia Central de Inteligencia, y limitó la reelección de sus presidentes; la extinta Unión Soviética acentuó la dureza interior de su dictadura, colonizó una parte de Europa y Asia, y multiplicó sus acciones políticas en otros continentes desencadenando el fenómeno conocido como Guerra Fría. Además, China vivió una segunda revolución, se alteró al mapa político de Oriente Medio y numerosos países colonizados se convirtieron en Estados soberanos.

Ahora, por primera vez está presente una opinión pública global que exige medidas sanitarias eficaces para combatir la pandemia y políticas económicas de auxilio. Cada segmento de esta opinión procesa las repuestas de sus autoridades y las contrasta en tiempo real con las de otros espacios jurídico-políticos, sean ciudades, regiones o países, generando una conciencia basada en la comparación de las acciones de gobierno y de sus resultados. La crisis mundial ocasionada por el COVID-19 ha propiciado una ciudadanía versada en ciencia y en una nueva escala de la política. Una sociedad globalizada será más sensible ante los problemas del cambio climático, pues ya tiene una vivencia directa de lo que implica una calamidad global, y de las angustias ocasionadas por el hambre y la guerra padecidas en diversas latitudes.

El encierro obligado afectó a todos los núcleos asociativos por lo que es inevitable que sus integrantes intercambien experiencias, reflexiones y proyectos. De este conjunto de percepciones y circunstancias comunes emergerá la satisfacción o insatisfacción con lo que hayan hecho o dejado de hacer las autoridades. La madurez colectiva que producen situa-

ciones tan traumáticas como el aislamiento, el temor a la enfermedad y la alarma cotidiana por los datos sobre enfermos y fallecidos en todo el mundo, bien puede traducirse en exigencias de información más veraz y sistemática, de proscripción de la arbitrariedad estatal, de mejor calidad de gobernantes y funcionarios y de mayor involucramiento creciente en las decisiones de los representantes políticos, sociales y profesionales. En suma, es previsible que aumente la demanda por más y mejores instituciones democráticas.

Así se acorte la duración de la pandemia, la intensidad del sufrimiento personal y las secuelas de destrucción de empleo y degradación del ingreso mantendrán a la sociedad global en un nivel de alerta del que no existen registros previos. De manera general las respuestas institucionales estuvieron mejor articuladas e instrumentadas allí donde el sistema facilitó los consensos y la adopción de las decisiones compartidas, y fueron más cuestionables donde el personalismo impuso decisiones verticales. En este contexto es posible predecir la inevitabilidad de los cambios e incluso su orientación, que de manera natural identificará el núcleo del problema jurídico-político en el ejercicio concentrado del poder y la clave para su solución en el sistema representativo.

La preservación de derechos civiles y políticos estará presente en la exigencia de cambios. El previsible colapso económico obligará a los Estados a emprender acciones de recuperación de una envergadura excepcional. Será la única opción para evitar una turbulencia social de magnitud impredecible. Para evitar que esto propicie el resurgimiento de un estatismo invasivo será crucial vigorizar la democracia representativa e impulsar una nueva gama de modalidades de cooperación internacional.

El quebrantamiento de numerosas economías nacionales abrirá espacios para la expansión de grandes corporaciones e incluso de empresas rescatadas con capital público en sus países de origen. Los Estados cuyas economías sean apoyadas por inversores externos quedarán a merced de estos, a menos que adopten instituciones democráticas para reducir la corrupción interior y evitar la sujeción exterior que acompaña este tipo de procesos.

III. La crisis y el Estado laico

La explicación mágica de las plagas, presentes a lo largo de la vida sedentaria de la humanidad, llevó a concebir deidades cuya ira debía ser aplacada mediante sacrificios. En la antigüedad aramea, egipcia y fenicia se veneró a Rešep

como dios de la plaga; en el universo griego ese lugar lo ocupó Apolo.[5] Este hijo de Zeus también fue dios de la salud y procreó con una mortal nada menos que a Asclepios o Esculapio.

Las plagas fueron asimismo un factor que contribuyó a la consolidación del catolicismo en las postrimerías del imperio romano. Cuando Constantino oficializó la religión católica (edicto de Milán, 313) debió calcular que si hacía suyos a los católicos podría evitar un frente de batalla y ahorrar recursos financieros y militares para destinarlos al frente occidental. Sabía asimismo que la naciente jerarquía eclesiástica no gravaría la hacienda pública pues, durante los siglos de adversidad, se había generalizado la limosna de los feligreses.[6] Una razón adicional, quizá la de mayor peso, consistió en que el catolicismo pacificaba a las poblaciones ofreciendo la inmortalidad del paraíso a quienes se condujeran con obediencia y resignación ante la autoridad. No podía haber algo más funcional para el poder político que un credo que no implicaba erogaciones, evitaba aumentos impositivos y permitía reducir las tropas pues asociaba la vida ultraterrena con el acatamiento a la autoridad imperial.

Conforme a la traición apolínea, en la etapa inicial del cristianismo las plagas eran consideradas como un castigo para los pueblos, imputable a la presencia de gobernantes impíos. Cuando se produjo la conversión de los emperadores, la responsabilidad comenzó a trasladarse al demonio. Los jerarcas políticos y religiosos hicieron causa común y participaron en los exorcismos para rechazar a Satán. Esto fue muy ostensible durante la plaga justinianea. En París, por ejemplo, se escenificó un choque entre paganismo y catolicismo a propósito de esa epidemia. Mientras que el obispo de la ciudad encabezaba una procesión para ahuyentar al diablo, el rey Chilperico, desafiando al imperio, ordenó celebrar sacrificios en honor de Apolo.[7] Pero si el Estado confesional facilitó la gobernabilidad en las postrimerías del imperio, la situación se invirtió a partir de la alta edad media cuando la jerarquía aumentó en tamaño y riqueza, y disputó el poder temporal a los monarcas.

Ahora el Estado laico, producto de un largo y difícil recorrido, puede verse en riesgo. En la crisis sanitaria hay abundante información en cuanto al origen de la pandemia y a la estrategia para enfrentarla. En este caso el argumento demoniaco está ausente. Aun así se registran apelaciones a milagros

---

5 Burkert, Walter, *Greek Religion*, Singapur, Blakwell, 2012, pp. 145 y ss.

6 Kovaliov, S. I., *Historia de Roma*, Buenos Aires, Futuro, 1959, t. III, p. 271.

7 Stoclet, Alain J., "*Consilia humana, ops divina, superstitio*", en Litlle, Lester K., *Plague and the end of Antiquity*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, pp. 137 y ss.

por parte de dirigentes políticos que, a la manera de los monarcas romanos, encuentran en las creencias religiosas una estrategia diversiva para enmascarar sus errores o deficiencias, e intentan transferir el remedio de la pandemia a la voluntad divina. En algunos Estados este fenómeno puede ocasionar una recaída confesional, acompañada del endurecimiento de las políticas relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos y con la eutanasia.

Mantener al Estado laico en condiciones de simulación erosionaría la Constitución en un momento en el que debe inspirar la máxima confianza, como eje de la cohesión social y de las libertades públicas. La sociedad solo dispone de un instrumento para controlar al poder: el derecho.

Es previsible que la conmoción vivida por la humanidad se traduzca en nuevas agendas de cambio. La crisis precipitará demandas aplazadas o propiciará exigencias emergentes. Una sacudida de esta dimensión tendrá efectos inevitables en el entorno institucional y cultural de cada nación y del mundo entero.

IV. La crisis sanitaria y el ordenamiento constitucional mexicano

La pandemia del COVID-19 también ha afectado la salud de las instituciones políticas y de la economía planetarias.

Cuando la emergencia haya quedado atrás, además del balance que se lleve a cabo, lo natural será que en los distintos países se recapitule acerca de lo ocurrido y de los ajustes que deberán emprender para afinar, corregir o fortalecer su aparato institucional.

Como se dijo más arriba, esta crisis ha hecho que por primera vez en la historia los habitantes de buena parte del planeta se hayan encontrado recluidos en sus casas habitación de manera simultánea, poniéndose a resguardo de la misma amenaza. Un sentimiento de temor cruzó por todos los hogares del mundo sin distinguir niveles socioeconómicos. Esto generó una conciencia de empatía global nunca antes registrada.

El seguimiento noticioso sobre la diseminación del virus ha estado acompañado por el relativo a las diferentes medidas sanitarias, jurídicas, económicas y políticas que se van dando en los países afectados.

Un aspecto llamativo fue la drasticidad de las medidas adoptas en China, de las que Wuhan se convirtió en el punto emblemático. La pregunta acerca de si sería posible imponer semejantes restricciones en sociedades democráticas fue respondida en sentido afirmativo, como atestiguaron las calles y plazas de España e Italia, por ejemplo. Aunque los tiempos de reacción no

fueron semejantes, la magnitud del parón sí lo fue. No tardó en darse otro hecho inusitado: el cierre de fronteras entre algunos países de la Unión Europea.

Llegada la pandemia a Estados Unidos se pusieron en marcha cuatro tipos de medidas: las internas de cada estado, las compartidas entre dos o más de ellos, las concertadas entre el Estado federal y uno o varios estados, y las dictadas para todo el país. Se adicionaron las disposiciones acordadas por las autoridades de nivel municipal. La multiplicidad de acciones exhibió los problemas de coordinación que ocasionan los errores de diseño en un Estado compuesto. Los Estados unitarios operaron sus decisiones de una manera más homogénea. Queda planteada la conveniencia de un análisis particular luego que la crisis sea remontada, para apreciar los resultados en materia de salud, conforme a las mediciones especializadas, en los sistemas descentralizados, federales o regionales, y en los unitarios.

En el caso de México el COVID-19 ha sometido al Estado a un estrés de enormes proporciones. A la naturaleza del mal se asociaron múltiples factores que pusieron a la sociedad y a las autoridades en una tensión desusada. Es temprano para recapitular sobre los aciertos y los errores de las medidas aplicadas; solo la perspectiva del tiempo permitirá una evaluación despojada de subjetividad. Los resultados serán valorados de manera empírica en términos de salud y en cuanto al impacto en el empleo, la pobreza y el producto nacional. Además, se podrá medir la eficacia de las instituciones, la confianza que inspiraron y el aprecio social por los dirigentes y las políticas que adoptaron.

En México pueden distinguirse dos planos: el de la política coyuntural, donde se acentuó la polarización que ya venía de tiempo atrás, y el de la capacidad de respuesta institucional, que se vio condicionada por el verticalismo gubernamental combinado con la debilidad de los sistemas representativo y federal. El aspecto institucional está llamado a ocupar la atención post crisis y exigirá en el futuro cercano soluciones constructivas.

Hubo lugares, México incluido, donde un primer impulso negacionista pretendió minimizar la pandemia aduciendo que otras enfermedades causaban un número más elevado de fallecimientos y que varias pandemias previas fueron más letales de lo que apuntaba ser la más reciente. Es cierto que esta no ha sido la más letal de la historia, ni siquiera de la contemporánea (recuérdese, por ejemplo, la ya citada *influenza española*), en cambio sí es la que ha ocasionado la mayor conmoción.

De la crisis por el COVID-19 emerge una sociedad planetaria que, además de compartir de manera directa y simultánea una experiencia adversa, plantea expectativas comunes. Para satisfacerlas habrá que contar con instituciones más responsables y mejor construidas para dar respuestas certeras y

oportunas, y disponer de recursos científicos, económicos, financieros y tecnológicos capaces de satisfacer demandas imprevistas de magnitud excepcional.

V. Un Estado más democrático

Lo anterior exige un Estado constitucional operativo y funcional. En la medida en que todo cuanto está implicado en la solución de una emergencia exige capacidad de coordinación y ejecución, solo el Estado democrático puede dar respuestas razonables, pues es el único ente organizado y con atributos coercitivos legítimos que existe. Se necesita un Estado apto para responder a las exigencias crecientes de bienestar y seguridad que, a la vez, promueva los derechos humanos y satisfaga las aspiraciones democráticas de las sociedades.

El COVID-19 es solo uno de los fenómenos que someterá a prueba a la humanidad. La falta de compromisos serios por parte de las grandes economías en cuanto a reducir los riesgos crecientes del cambio climático, augura una etapa de percances como inundaciones y sequías, ciclones e incendios, que ocasionarán hambre, desempleo, enfermedad, muerte, desplazamientos y posibles reacciones sociales de exacerbación.

Todo eso es remediable si se diseñan y adoptan a tiempo instituciones democráticas que limiten la discrecionalidad de los gobernantes. Como confirma la experiencia del COVID-19, en sistemas de fuerte concentración del poder las soluciones se volvieron personales e inapelables. En los sistemas democráticos el poder está desconcentrado, por lo que se multiplican los sensores sociales y políticos. Esto los hace más receptivos y sensibles y por ende tienen mejores posibilidades de dar respuestas acertadas y oportunas.

En México, como en casi todos los países, la opinión acerca del manejo de la crisis sanitaria se dividió. Esto no es relevante. Lo que sí cuenta es que los órganos de representación política, federales y locales, tuvieron una presencia menor. No hubo deliberación acerca de las medidas sanitarias y por ende acabaron siendo decisiones dictadas de manera vertical, no secundadas por las fuerzas políticas, a diferencia de lo sucedido en los sistemas presidenciales reformados y en los sistemas parlamentarios. El Congreso de la Unión tampoco intervino en la aprobación de las medidas económicas para preservar las fuentes de trabajo. En un momento de máxima visibilidad de la actuación del poder, el sistema representativo mexicano se difuminó.

Otro factor que se hizo ostensible fue la insubstancialidad prevaleciente de los altos cargos y la ausencia de un servicio profesional administrativo de calidad. Predomina el modelo de funcionarios silentes, a veces incluso trans-

parentes, que simbolizan la paradoja de ser servidores públicos refractarios al público. En los sistemas constitucionales democráticos los integrantes de los gobiernos son figuras con opinión y posición, expuestas al contacto con los medios y con los representantes políticos de la nación, obligadas a rendir cuenta permanente de su actividad. En un sistema democrático las razones del poder deben ser explícitas siempre, y la idoneidad de los funcionarios principales debe ser valorada por los gobernados y por sus representantes, no solo por quien los designa.

En cuanto al servicio civil, su carencia es típica de los sistemas patrimonialistas donde las elecciones sirven para escoger conquistadores. Los vencedores se asumen como usufructuarios del aparato administrativo y lo reparten conforme a afectos, afinidades, intereses o pactos. Las administraciones colonizadas exhiben su disfuncionalidad al verse en medio de presiones excepcionales como la emergencia sanitaria.

Durante esta difícil etapa se ha evidenciado la ausencia de la oposición. Hecha la salvedad de algunas figuras políticas, los partidos mostraron su irrelevancia. Esto también es parte del déficit institucional pues los partidos son la base de toda democracia representativa. Su debilidad no se debe a los resultados electorales ni a las capacidades de sus dirigentes sino al diseño institucional del sistema. En México las minorías políticas carecen de derechos. El sistema electoral es pulcro y eficaz, pero no basta por sí solo para asegurar la democracia institucional. Mientras que en una democracia bien construida la mayoría gobierna y la minoría controla, la Constitución mexicana sigue sin incorporar controles políticos eficientes que permiten a las minorías cumplir con sus funciones.

La crisis sanitaria ha dado oportunidad para que los ciudadanos del mundo se asomen a las realidades ajenas y las conviertan en propias. En tanto que gran parte de la población planetaria ha tenido que recluirse en sus espacios domésticos, un porcentaje importante ha dispuesto de tiempo para enterarse de los sucesos en otras latitudes. Al cobrar conciencia de los diferentes sistemas y estilos de gobierno ha aprendido, o al menos intuido, que sin un Estado potente sus derechos están en riesgo.

VI. El Estado constitucional del siglo XXI

En la mayor parte de los países el regreso a la normalidad no será manso ni rutinario. La reconstrucción de las economías seguirá demandando una intervención decisiva del Estado. El gran desafío general consistirá en que el Leviatán de nuestro tiempo esté basado en un poder cuyo buen diseño cons-

titucional lo haga eficaz y controlable. De la posibilidad de construir controles políticos democráticos satisfactorios dependerá que el Estado cuente con instrumentos para impulsar el desarrollo, garantizar la seguridad y promover el bienestar, sin el peligro de deslizarse por la pendiente de la corrupción, la arbitrariedad y el paternalismo.

Otro reto que deberá afrontar el Estado constitucional del siglo XXI consiste en acelerar la construcción de los instrumentos administrativos, jurídicos, políticos y técnicos aptos para conjurar una nueva contingencia mundial, sanitaria o ambiental. La Organización Mundial de la Salud funciona de manera adecuada, pero el programa mundial del ambiente mantiene una dimensión menor y ha tropezado con la parsimonia de las economías mayores. Es indispensable aplicar todos los recursos de la diplomacia y de la política para consolidar ese programa y transformarlo, después de una larga gestación, en un organismo internacional dinámico y eficaz.

De la misma manera habrá que revisar los instrumentos mundiales y regionales de derechos humanos a efecto de incorporar nuevos conceptos. Uno de ellos, crucial para la democracia internacional y de las naciones, es el laicismo. La contingencia sanitaria sufrida ha reavivado las supersticiones y los fundamentalismos en perjuicio del Estado laico. La laicidad del Estado es un presupuesto de las libertades democráticas, de la igualdad y del pluralismo.

La rotundidad de las medidas económicas aplicadas por numerosos Estados convierte una vez más a los aparatos de poder político en los rectores de la economía. Las decisiones de corte keynesiano han demostrado su potencial siempre que han sido puestas en práctica, pero J. M. Keynes también recomendó fortalecer el instrumental democrático y la distribución de la riqueza.[8] Para vigorizar la democracia los sistemas parlamentarios deberán resolver problemas como el de la investidura del gobierno, y los sistemas presidenciales el de la concentración personal del poder y la irresponsabilidad política de los gobiernos.

El sistema presidencial tiene sus puntos de mayor fortaleza en la periodicidad inalterable del mandato y en la certeza de la investidura, que evita situaciones como las padecidas en Bélgica (2010-2011, 2018-2019), España (2015-2016, 2019-2020) e Israel (2019-2020), también frecuentes en Italia y en otros países. La prolongación de gobiernos en funciones es soportada gracias a sistemas robustos de servicio civil. Aun así incomoda a la sociedad, expuesta a frecuentes convocatorias electorales y a la consiguiente cris-

[8] Véase Keynes, John Maynard, *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica, 1987, pp. 164 y ss.

pación política que las acompaña. La investidura segura y la continuidad previsible del gobierno son las mejores soluciones que aporta el sistema presidencial y hacia donde podrían encaminarse algunos sistemas parlamentarios. La censura constructiva, de origen alemán, es un paso en esa dirección.

En un sentido inverso, los sistemas presidenciales tienden a parlamentarizarse mediante la inclusión constitucional de los gabinetes, donde sus integrantes discuten y aprueban los planes y las acciones de gobierno. Sus miembros están sujetos a la confianza del Congreso y acuden a las sesiones periódicas y sistemáticas de control. La regularidad electoral y la permanencia del jefe de Gobierno ayudan a evitar la inquietud y la animosidad generadas por comicios recurrentes, como sucede en los sistemas parlamentarios.

Es previsible que los estados constitucionales tiendan hacia la flexibilidad que ofrece la hibridación de los sistemas básicos. La plasticidad de los diseños constitucionales contemporáneos propicia combinaciones creativas. Cuando los sistemas mixtos están bien equilibrados potencian las ventajas y atenúan los defectos de los modelos clásicos.

En México será necesario retomar el debate sobre la renovación institucional en las esferas federal y local. La carencia de controles políticos democráticos por parte de los congresos perpetúa la incompetencia de los gobernantes y el ejercicio irresponsable del poder; los caciques son una expresión de arbitrariedad y corrupción; la falta de espacios institucionales para la deliberación, como podría ser un Consejo Social, mantiene la insularidad de las áreas económicas, sociales y profesionales del país, en perjuicio de posibles entendimientos y acuerdos que dinamicen nuestra vida científica, cultural y económica; la privación de instrumentos de acceso a la justicia y de un servicio civil de carrera muy profesional y riguroso en todos los niveles de gobierno, son una coartada para el patrimonialismo y la corrupción; la marginación de los representantes de la nación en la definición y evaluación de las políticas públicas, y la limitación de las minorías parlamentarias, merman el papel del sistema representativo y su credibilidad, y la concentración del poder presidencial es un arcaísmo que lastra al conjunto del Estado.

Además de reconfigurar el poder para racionalizar su ejercicio y defender la democracia, y de innovar la gobernanza internacional para la seguridad ambiental del planeta, es previsible un nuevo esquema de organización social. Los sindicatos se han significado por su declive paulatino; los sectores sociales favorecidos por políticas de renta básica carecen de organización y cohesión, y los organismos no gubernamentales avocados a la promoción y defensa de los derechos humanos actúan en campos segmentados y sin coordinación ente sí. La dispersión ha sorprendido a los trabajadores,

asalariados y no asalariados, en un momento de máxima vulnerabilidad. Es probable que la ola de desempleo y los sacrificios salariales auspicien el resurgimiento del concepto de clase y generen la reorganización de los trabajadores con perspectiva global. Su mejor forma de lucha será a través de la democracia electoral y parlamentaria, como previó Ferdinand Lassalle desde el siglo XIX.[9]

VII. Colofón

En adición a las profundas revisiones conceptuales e institucionales, el COVID-19 ha dado un ejemplo a gran escala de cómo las condiciones de emergencia hacen que las sociedades privilegien la vida sobre las libertades. Estas situaciones excepcionales pueden menudear (calamidades ambientales, ciclones, epidemias, erupciones volcánicas, incendios, inundaciones, terremotos, etcétera) y algunas se pueden hacer crónicas, como la violencia delictiva. Para semejantes circunstancias debe contarse con instrumentos institucionales que además de facilitar las respuestas coyunturales adecuadas, garanticen la continuidad democrática.

La experiencia en curso conducirá a pactos sociales y políticos de los que resultará una nueva racionalidad del poder en sus esferas nacional e internacional. Estas reflexiones sobre los efectos potenciales del COVID-19 son preliminares. Al concluir la etapa crítica habrá que integrar una agenda para examinar la dimensión, organización y función del Estado constitucional. Será parte de un debate democrático para el que tenemos que estar preparados. En México entramos al vendaval en condiciones institucionales deficitarias y debemos aprender la lección.

VIII. Fuentes

Bernstein, Eduard, *Ferdinand Lassalle as a Social Reformer*, Londres, Swan Sonnenschein, 1983.

Burckhardt, Jacob, *La cultura del renacimiento en Italia*, Barcelona, Salvé, 1951.

Burkert, Walter, *Greek Religion*, Singapur, Blakwell, 2012.

[9] Lassalle, Ferdinand, "¿Y ahora?", *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Siglo XX, 1964, pp. 101 y ss. Véase también Bernstein, Eduard, *Ferdinand Lassalle as a Social Reformer*, Londres, Swan Sonnenschein, 1983, pp. 91 y ss.

DELUMEAU, Jean, *El miedo en Occidente*, Madrid, Taurus, 1989.

JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954.

KEYNES, John Maynard, *Las consecuencias económicas de la paz*, Barcelona, Crítica, 1987.

KOVALIOV, S. I., *Historia de Roma*, Buenos Aires, Futuro, 1959, t. III.

LASSALLE, Ferdinand, "¿Y ahora?", *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Siglo XX, 1964.

ROSEN, William, *Justinian's Flea*, Londres, Viking, 2007.

STOCLET, Alain J., "*Consilia humana, ops divina, superstitio*", en Litlle, Lester K., *Plague and the end of Antiquity*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

UN ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PRIMEROS DÍAS DE ACUERDOS Y DECRETOS

Laura Velázquez Arroyo*

Horacio Heredia (†)
In memoriam
Amicitiae nostrae memoriam
spero sempiternam fore
(Cic. *De amic.* 15)

Sumario: I. *Introducción.* II. *Los primeros acuerdos y decretos.* III. *¿Un acuerdo? Implicaciones jurídicas.* IV. *¿Contingencia o emergencia sanitaria?* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. Introducción

La situación inicial y actual de pandemia nos ha tomado por sorpresa a todos. No solo con relación a la Salud, que deja en evidencia las limitaciones del sistema médico de muchos países, si no también, en el ámbito jurídico, político y social.

El Ejecutivo Federal en México está intentando salir avante ante dicha situación que augura una crisis próxima, más profunda que la crisis económica que se pronosticaba el año pasado, y de dimensiones difícilmente imaginables, y en este momento inconmensurables.

Mientras, las ya fragmentadas relaciones entre algunos sectores de empresarios y gobierno no hacen más que complejizarse y volverse más hostiles. Situación que se agrava por el vertiginoso devenir de los sucesos, que exige pensar y actuar con rapidez, pero que sacrifica un análisis más sesudo y un actuar más sensato y claro.

* Código ORCID: *https://orcid.org/0000-0002-8024-0746*.

En este sentido, se ha suscitado una gran cantidad de cuestionamientos y reflexiones sobre el actuar del Gobierno Federal con relación a la pandemia, en específico sobre el "Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)" (en adelante nos referiremos a él solo como Acuerdo) publicado en el *DOF* en la tarde del 30 de marzo. Cuestionamientos y reflexiones que motivaron el presente estudio, pues a primera vista parecen estar justificados, sin embargo había ciertos puntos que causaban dudas y no eran completamente satisfactorios. Por lo que se ha decidido profundizar y esclarecer los espacios oscuros. La presente es solo una modesta aportación al esclarecimiento de conceptos y cuestiones básicas para comprender jurídicamente la respuesta inicial de la autoridad administrativa a la pandemia.

En términos generales, analizamos el Acuerdo para observar si su emisión responde o no a cuestiones jurídicas y examinar sus alcances. Para lo cual, analizaremos e interpretaremos objetivamente los acuerdos de la Secretaría de Salud y Consejo de Salubridad General (en adelante Consejo) y decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, aclarando ciertos puntos iniciales que nos permitan interpretar si los actos administrativos emitidos para hacer frente a la situación actual de pandemia son los más adecuados, jurídicamente. Asimismo, consideraremos el contexto mismo de la emisión de dichos acuerdos y decretos, tomando en cuenta la legislación sobre la que se fundan.

Para lo anterior, lo estructuraremos en tres partes: en la primera analizaremos, de manera general, los acuerdos y decretos que fueron emitidos con relación a la pandemia en cuestión. Lo anterior, con la intensión de contextualizar el proceso de respuesta de las autoridades competentes y observar si estas se condujeron de manera oportuna, conforme a los protocolos de salubridad. En la segunda, advertiremos la fuerza normativa del acuerdo e hipotetizaremos porqué se emitió un acuerdo y no un decreto, la forma en que esta jurídicamente construido, a quién va dirigido, de qué manera impone las obligaciones, si debió contener otras disposiciones y de qué forma se puede atacar procesalmente. En la tercera y última, indagaremos sobre cuestiones formales referentes a si debió ser declarada una contingencia sanitaria en lugar de una emergencia, a qué se refiere con la fuerza mayor y las implicaciones de esta, y si la fuerza mayor puede ser declarada por el Ejecutivo.

II. Los primeros acuerdos y decretos

El 16 de marzo la Secretaria de Educación Pública emitió el primer "Acuerdo número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de edu-

cación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública"

A partir de este momento le siguió una larga lista de acuerdos y decretos emitidos en relación con la pandemia. En el presente trabajo, se tomarán en consideración aquellos emitidos hasta el 10 de abril.

Los acuerdos emitidos se pueden organizar en dos rubros generales:

1. Suspensión de actividades (SEP, suspensión de clases, 16/03/2020-amplía periodo suspensivo 01/04/2020; SECTUR, primer acuerdo que contiene la causa de fuerza mayor, 23/03/2020; IFT 27/03/2020 —Acuerdo modificatorio 07/04/2020—; SHCP, con relación al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, 27/03/2020; IMPI también hace referencia a la causa de fuerza mayor 27/03/2020; IFT-OIC 02/04/2020 —suspensión de recepción de documentos— CONAPRED 07/04/2020);[1] actividades jurisdiccionales (SCJN 18/03/2020 —y por ende, declaración de días inhábiles—; IMSS, trámites, procedimientos administrativos y/o procesos, así como la declaración de días inhábiles… conforme al artículo 28 de la LFPA, 27/03/2020 y en el ámbito de competencia de la Dirección de Incorporación y Recaudación, 31/03/2020); declaración de días inhábiles (SCT 20/03/2020; SEMARNAT 24/03/2020; CSG 26/03/2020; SEDATU 06/04/2020); suspensión de plazos y términos (CNH 20/03/2020; PROFECO 20/03/2020; SFP 2 acuerdos de 20/03/2020; ASF 20/03/2020—Acuerdo aclaratorio 27/03/2020; SEP 20/03/2020; COFECE 24/03/2020; SEGOB 24/03/2020; CRE 24/03/2020—acuerdo aclaratorio 07/04/2020; IMPI 24/03/2020; CJEF 25/03/2020; SENER 25/03/2020; SSPC 25/03/2020; IFT 26/03/2020; SE 26/03/2020 también se establecen medidas administrativas—Acuerdo modificatorio 01/04/2020; SER 26/03/2020; SADER 26/03/2020; SSA 26/03/2020; STPS 26/03/2020; Cámara de Diputados 27/03/2020; Cámara de Senadores; INIFE 27/03/2020; Secretaría de Gobernación 01/04/2020; CENADE 01/04/20202—acuerdo modifica-

[1] Aunque el rubro es: "Acuerdo por el que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación establece acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria por causas de fuerza mayor generada por el virus SARS-CoV2", la CONAPRED no está facultada para establecer dichas acciones extraordinarias. Por otro lado, el contenido de éste trata de la suspensión de actividades.

torio 09/04/2020; SECUL 01/04/2020; INAI 01/04/2020; INE 01/04/2020; IPAB 02/04/2020 —e instrumenta medidas preventivas—; INEGI 06/04/2020; SHCP-CNSF 07/04/2020; SEMAR 08/04/2020; SMARNAT-CNA 08/04/2020; AGN 08/04/2020); autorización de emisión de resoluciones no presencial de los medios de impugnación (TEPJF 27/03/2020 —VOTO Particular conjunto que emiten la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en relación a la aprobación del Acuerdo 01/04/2020—);Celebración a través de herramientas tecnológicas, de sesiones virtuales (INE-Consejo General 01/04/2020); Suspensión temporal de procesos electorales locales (INE 06/03/2020, esta es una Resolución).

2. Medidas de contingencia (Consejo de la Judicatura Federal, 2 acuerdos de 20/03/2020—aclaración del acuerdo general 09/04/2020, aclaración de ambos acuerdos); Criterios en materia de administración de recursos humanos para contener la propagación (SFP 23/03/2020 —acuerdo modificatorio 27/03/2020—); medidas preventivas (SSA 24/03/2020; INAI 27/03/2020; TEPJF 02/04/2020); medidas temporales y extraordinarias (también se suspenden plazos SHCP. Son 2 acuerdos, 1 referido al Sistema de Ahorro para el Retiro y otro a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores 26/03/2020); medidas para garantizar los derechos de protección de datos personales y acceso a la información (INAI 27/03/2020); precisión de actividades esenciales de competencia (SCT 08/04/2020).

Por otra parte tenemos, los acuerdos emitidos por el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y decretos del Ejecutivo Federal.

Emisor	*Acuerdo o Decreto*	*Fecha*
CSG	Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia.	23/03/2020
SSA	Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).	24/03/2020

Emisor	*Acuerdo o Decreto*	*Fecha*
Presidente constitucional	Decreto por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).	24/03/2020
Presidente constitucional	Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2.	27/03/2020
CSG	Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).[a]	30/03/2020
SSA	Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.	31/03/2020 Nota aclaratoria 03/04/2020
SSA	Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios a que se refieren las fracciones II y III del artículo Segundo del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado el 27 de marzo de 2020.	03/04/2020
SSA	Nota Aclaratoria al Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado en la edición vespertina de 31 de marzo de 2020.	03/04/2020
SSA	Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos técnicos relacionados con las actividades descritas en los incisos c) y e) de la fracción II del Artículo Primero del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo del 2020.	06/04/2020
SSA	Fe de erratas que emite la Secretaría de Salud al Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos Técnicos relacionados con las actividades descritas en los incisos c) y e) de la fracción II del Artículo Primero del Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, publicado el 31 de marzo de 2020, publicado el 6 de abril de 2020.	08/04/2020

[a] En adelante lo mencionaremos solo como Acuerdo.

Como se puede observar, los acuerdos no solo fueron emitidos por el poder ejecutivo y sus dependencias, sino también por la Suprema Corte de Justicia —quien fue la primera en acordar una suspensión de actividades después de la SEP, el 18 de marzo—, el Consejo de la Judicatura Federal, Cámara de Diputados, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y por organismos públicos descentralizados. Asimismo, también fueron emitidas circulares (09/04/2020) por motivo del COVID-19, por parte del Banco de México a diversas instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, etcétera.

Si se observa cada uno de los acuerdos, contienen medidas dirigidas de manera interna a los dependientes de las mismas autoridades que emitieron dichos acuerdos.

La gran mayoría de ellos, fueron emitidos con anterioridad al acuerdo de declaración de emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor (44 acuerdos y 2 decretos). Ello podría evidenciar dos cuestiones que se excluyen entre sí. La primera, una lentitud, por parte del Presidente de la República para tomar decisiones en casos de emergencia, en los que está en riesgo la salud y, por ende, la vida de los mexicanos, pero también deja clara la capacidad de reacción de las dependencias de los tres poderes, que emitieron acuerdos sin esperar un decreto, dentro de sus esferas respectivas.

La segunda, una prudencia y apego a las líneas de acción de las fases de alerta de una pandemia que podría estar tomando como directriz el Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza (en adelante Plan Nacional), Manual de Atención a la Salud ante Emergencias,[2] pues ante la presencia de 12 casos confirmados en México al 11 de marzo, que implicaban una muestra significativa de la presencia de la pandemia de COVID-19 en el país, y a través del programa Centinela, que puede calcular la situación, y después de este cálculo determinaron adelantar las vacaciones de semana santa el 20 de marzo,[3] como lo señalan las medidas procedentes contenidas en el Plan.

La segunda posibilidad me parece más viable. Sin embargo, es preciso hacer una acotación, la prudencia no fue del Ejecutivo Federal, sino de la Secretaría de Salud y del Consejo de Salubridad General, quienes actuaron

[2] México, Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la Intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza, Secretaría de Salud, 2018, disponible en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/356290/Plan_Nacional_Influenza.pdf.*

[3] Véase arriba el Acuerdo de suspensión de clases emitido por la SEP y publicado en el *DOF* el 16 de marzo de 2020.

con autonomía, basándose en cuestiones científicas y en los lineamientos del Plan Nacional, informes técnico-científico-médico, etcétera, sin intenciones políticas, ni inclinaciones económicas. Lo anterior es resultado del reposicionamiento del Secretario de Salud en el manejo de la pandemia como máxima autoridad sanitaria del país.[4]

III. ¿Un acuerdo? Implicaciones jurídicas[5]

1. *Naturaleza jurídica del acuerdo e implicaciones normativas*

La cuestión de la fuerza normativa del Acuerdo implica plantearnos varias preguntas: primero, por qué un acuerdo y no un decreto; en segundo lugar, cómo está construido jurídicamente y de qué manera produce sus efectos, a quién va dirigido, de qué manera impone obligaciones, si debió contener otras disposiciones y de qué forma se puede atacar procesalmente.

Sobre las primeras cuestiones, lo más esperado era que el Presidente hubiese emitido un decreto, en el que declarara la emergencia sanitaria, fundando su actuar, por supuesto, en el artículo 89 fracción I, y, en específico, sobre la salud, 4, párrafo IV de la Constitución, como lo hizo con el Decreto por el que se sanciona el Acuerdo emitido por la Secretaria de Salud, de 24 de marzo.[6]

Aunque es importante aclarar que existe una problemática relacionada con la determinación de qué es un decreto, debido a que la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia no precisan con claridad, ni llegan a una respuesta orgánica sobre su naturaleza jurídica,[7] es decir, si es un acto ad-

---

[4] En este mismo sentido se pronuncia Cossío Díaz, José Ramón (1o. de abril de 2020), "Acuerdos para la pandemia en México. El acuerdo para atender la emergencia sanitaria del coronavirus en el país debió atender a los aspectos sanitarios en toda su dimensión y con mucho mayor precisión", *El País,* España, disponible en: *https://elpais.com/elpais/2020/04/01/opinion/1585771477_294664.html.*

[5] Véase Velázquez Arroyo, Laura, "Análisis del Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor", en González Martín, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho (III),* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional, núm. 22, pp. 86-91, disponible en: *https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/159.*

[6] Decreto por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), *DOF* de 24 de marzo.

[7] Sobre este tema se ha seguido a López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria,* México, Porrúa, pp. 268 y ss.

ministrativo[8] y un reglamento administrativo,[9] todo ello debido al abuso en la emisión de los mismos, pues son utilizados de manera indiscriminada, más allá de sus posibilidades administrativas y constitucionales. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia reconoce que el Poder Ejecutivo puede emitir decretos que formalmente son actos administrativos, pero que materialmente son legislativos, y por ello podrán ser impugnados por vía del amparo contra leyes.[10]

Por su parte, los acuerdos son resoluciones unilaterales (generalmente imponen deberes y obligaciones), decisiones de carácter ejecutivo (que se deben cumplir, no se puede retardar su ejecución, sus resoluciones podrán ejecutarse por la misma autoridad),[11] unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.[12] En otras palabras, es una resolución adoptada por un órgano administrativo, consistente en una orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o colegiadamente.[13] Sin embargo, también pueden ser emitidas por el Poder legislativo a través de la Cámara de Diputados o el Senado de la República y el mismo Poder Judicial. Cuando el acuerdo administrativo adopta una función o naturaleza reglamentaria, implica que dicho acto está fundamentado en el artículo 89, fracción I, y surge el problema de distinguirlo con respecto al decreto presidencial.[14] Sin embargo, no estamos frente a ese caso, lo que nos permite diferenciar el acuerdo del decreto más fácilmente.

---

[8] En este sentido, se debe entender como "resolución o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos, y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigido". *Cfr.* Aguilar y Cuevas, Magdalena, "Decreto", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo,* México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 79. En el mismo sentido véase López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria, cit.*, p. 270.

[9] *Cfr.* Dromi, Roberto, *Derecho administrativo,* Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001, p. 222.

[10] *Semanario Judicial de la Federación,* México, SCJN, Octava Época, t. XII, noviembre de 1993, p. 333.

[11] *Cfr.* Fraga, Gabino, *Derecho administrativo,* México, Porrúa, 2019, p. 287. Los paréntesis pertenecen al autor del presente texto.

[12] *Cfr.* Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo,* México, Porrúa, 2003, p. 217. Los paréntesis pertenecen al autor del presente texto.

[13] Acuerdo administrativo puede tener diversos significados como: la decisión de un servidor público, acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios, resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior, instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación o extinción, venta o transferencia.

[14] Hernández Espíndola, Olga, "Acuerdo administrativo", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo,* México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 10.

Es importante señalar, con el fin de contextualizar, que antes del Acuerdo habían sido emitidos dos decretos que instruían la coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal[15] y, además, que el Acuerdo fue emitido en un momento en el que el Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza[16] determina que las líneas de acción son de coordinación de las autoridades por la presencia de casos de influenza pandémica confirmados en México.

El acto administrativo objeto de nuestro análisis es un acuerdo emitido por el Consejo de Salubridad General, facultado por el artículo 4o. párrafo cuarto, de la Constitución, vinculado, a su vez, con el artículo 73, fracción XVI, bases 1a. y 3a., en los que se establecen dos facultades constitucionales del Consejo de Salubridad General en materia, valga la redundancia, de salubridad general a nivel nacional:

> 1) En primer lugar, coloca al Consejo directa e inmediatamente debajo del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado. Podemos decir que es una facultad que lo coloca como una autoridad hacia afuera de la administración pública, autorizándolo a emitir disposiciones generales obligatorias en todo el país.
>
> 2) La facultad ejecutiva consiste en el posicionamiento como una autoridad hacia adentro de la administración pública, que permite que sus disposiciones sean dirigidas a las autoridades administrativas del país, quienes están obligadas a obedecerlas.

Ahora bien, dicho Acuerdo[17] solamente contiene dos artículos: el primero, que declara a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) como una emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, y el segundo, que refiere que la Secretaría de Salud es quien determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia.

---

[15] 24/03/2020: Decreto por el que se sanciona el Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19); y el 27/03/2020: Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

[16] Plan Nacional..., 2018, *cit.*, p. 26.

[17] Artículos 4o., párrafo cuarto, 73, fracción XVI, bases 1a. y 3a. Constitución; 3o., fracción XV, 4o., fracción II, 17, fracción IX, 134, fracción II y XIV, 140 y 141 Ley General de Salud, 1o. y 9o., fracción XVII del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General.

Este es un acuerdo cuyo contenido es, claramente, una disposición de carácter general, como lo señala el artículo 73, fracción XVI base 1a., cuya observancia es obligatoria para todo el país, y de acuerdo con la base 3a., también va dirigido a todas las autoridades administrativas. En conclusión, es un acuerdo administrativo con carácter normativo, por lo que es necesario determinar cuál será su alcance jurídico, siendo formalmente un acuerdo y materialmente una norma.

Podemos considerar dos posibilidades de interpretación:

1. La forma más simplista de interpretar dicho acto administrativo es su carácter de acuerdo general, que es obligatorio en todo el país (función normativa). Pero, es aquí donde se puede dar pie a determinar cuáles son las condiciones imperativas del acuerdo, lo que ha llevado a muchos a considerar que dicho acuerdo es deficiente, pues no impone una obligación jurídica propiamente dicha, puesto que no establece sanción alguna en caso de incumplimiento.
2. La forma más completa de interpretarlo es considerando de forma integral las cuestiones antes mencionadas, es decir, al hecho de que independientemente de que tenga la forma de un acuerdo, podría producir efectos normativos, pues el artículo 73, fracción XVI, es una excepción a las facultades regulatorias limitativas del Poder Ejecutivo, contenidas en el artículo 89, fracción I, ya que es la propia Constitución que autoriza directamente al Consejo de Salubridad General a expedir disposiciones generales, *i.e.*, normas sin necesidad de que el Congreso intervenga en la delegación de dicha facultad, es decir, el principio formal de la legalidad sufre una excepción.[18] Al ser una facultad delegada directamente al Consejo de Salubridad General por la Constitución, el Consejo, al no tener facultades para emitir decretos, solo podría emitir las disposiciones en cuestión a través de acuerdos generales. Asimismo, todo se ve más claro al tomar la base 1a. y 3a. de manera conjunta.

En otras palabras, las disposiciones generales emitidas por el Consejo de Salubridad General en forma de acuerdo y que por mandato constitucional son normas obligatorias en todo el país (función normativa), y deberán ser obedecidas por todas las dependencias de la administración pública del

[18] *Cfr.* Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo,* México, Porrúa, 1998, p. 176; De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano,* México, Porrúa, 2008, p. 43; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo, cit.*, p. 104; Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Compendio de derecho administrativo,* México, Porrúa, 2012, pp. 74 y 80.

país (función ejecutiva),[19] son directamente dirigidas a todos, pero son aplicadas de manera ejecutiva a las dependencias de la administración pública, pues son ellas las encargadas de hacer frente a la situación de emergencia por causa de pandemia.

En este sentido, son ellas las que, al obedecer las disposiciones generales emitidas por el Consejo, pueden utilizar los elementos coactivos que les otorgan las leyes administrativas en el ámbito de sus competencias; es ahí donde se pueden observar las condiciones imperativas del acuerdo, es decir, que las disposiciones generales que emite el Consejo producen obligaciones jurídicas propiamente dichas, aplicándose las sanciones existentes en las leyes administrativas, en caso de incumplimiento.

A través de esta lectura, el acuerdo, según la base 3a., obliga a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), la Comisión Bancaria, y las Secretarías de Economía y del Trabajo, por ejemplo, a que cumplan con lo ordenado por el acuerdo con los medios y mecanismos que las leyes respectivas ya les han otorgado, siendo así que estas autoridades están facultadas y obligadas a clausurar o multar a los establecimientos que, a su juicio, incumplan con lo ordenado en el acuerdo, dentro de sus ámbitos de competencia.

Por otra parte, no está por demás decir que el Consejo tiene límites. No puede emitir cualquier tipo de disposición, debe circunscribirse a la materia a la cual la propia Constitución lo restringe, es decir, a la salubridad general de la República.[20] Además, por si fuera poco, no queda exento de la exigencia de racionalidad jurídica-constitucional mínima de fundar y motivar sus actos, lo que se cumple en los considerandos de dicho acuerdo y también en los señalamientos del Plan Nacional. Por lo anterior, es erróneo afirmar que debió contener normas que regularan cuestiones financieras, comerciales o económicas, porque constitucionalmente quedan fuera de la materia del acuerdo. El Consejo de Salubridad General no tiene facultades para atender toda la problemática que se desprende de la pandemia, sino solamente las cuestiones sanitarias. Quienes refieren que debió regular los aspectos sanitarios en todas sus dimensiones se exceden al exigir al Consejo la emisión de determinaciones que no le competen.

En lo que respecta a la forma en que se puede atacar dicho acuerdo, si surgen o se actualizan situaciones que al vincular al particular al cumpli-

[19] En este sentido véase también el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General: "Artículo 1o. El Consejo de Salubridad General es un órgano colegiado que depende directamente del Presidente de la República y tiene el carácter de autoridad sanitaria, con funciones normativas, consultivas y ejecutivas. Las disposiciones que emita serán de carácter general y obligatorias en el país".

[20] Artículos 4o. y 73, fracción XVI, constitucionales.

miento de la ley impugnada puedan dar lugar a que se considere afectado su interés jurídico, causándole perjuicios, procede la impugnación a través del juicio de garantías, aplicando para su procedencia las mismas reglas del amparo contra leyes, como lo señala la Jurisprudencia.[21]

De lo anterior, podemos concluir que independientemente de que muchos consideren que se debió emitir un decreto, los efectos prácticos son los mismos. Tanto los decretos, como los acuerdos pueden ser impugnados en vía de amparo contra leyes, cuando sus disposiciones son de carácter general. Por lo que una discusión sobre si debió ser un decreto en lugar de un acuerdo parece ociosa. Lo que debería hacerse es discutirse a profundidad cómo se debe actuar para delinear de manera más clara en qué casos se debe emitir uno y otro, y legislarse al respecto.

El Acuerdo que nos ocupa se vincula con el "Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2"[22] de 31 de marzo, emitido por la Secretaría de Salud —que Cossío Diaz, en el artículo periodístico mencionado, erróneamente fusiona con el acuerdo del Consejo de Salubridad—[23] como su rubro lo dice, ordena una serie de "acciones extraordinarias" adecuadas a la situación en que se encontraba la pandemia en México en ese momento, es decir, fase 2,[24] que no quiere decir que son las que se mantendrán durante toda la situación de emergencia, sino que al pasar a la fase 3 la Secretaría de Salud determinará si se requieren de más acciones extraordinarias. Las medidas contenidas en el acuerdo, en términos generales, son:

1. Suspensión inmediata de las actividades no esenciales, del 30 de marzo al 30 de abril de 2020.
2. Permitir que se sigan realizando las actividades que considera esenciales y las enlista.
3. Especificar qué practicas se deben seguir en todos los lugares y recintos en los que se realizan las actividades esenciales.

---

[21] Tesis 2a./ J. 70/2000, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 234.

[22] Artículo 4o, párrafo cuarto y 73, fracción XVI, Bases 1a., 2a. y 3a., Constitución; 9o. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3o., fracciones I, II, III y XV, 4o. fracción III, 7o., fracciones I y XV, 13, apartado A, fracciones V, IX y X, 133, fracción IV, 134, fracción II, 141, 147, 181 y 184 Ley General de Salud; Segundo, fracción V y Tercero del Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) 27 de marzo de 2020.

[23] Cossío Díaz, José Ramón, *Acuerdos para la pandemia en México, cit.*

[24] Iniciada el 24 de marzo.

4. Exhortar a la población en general a resguardarse domiciliariamente, determinando que dicho resguardo es estricto para la población en riesgo.
5. Señalar qué autoridades emitirán los lineamientos para un regreso, ordenado, escalonado y regionalizado a las actividades laborales, económicas y sociales.
6. Posponer otras actividades.
7. Determinar que todas las medidas del acuerdo deberán aplicarse con estricto respeto a los derechos humanos de todas las personas.
8. Establecer como acción extraordinaria el cambio en la integración del Consejo, modificando el artículo 3 del Reglamento Interior de Salubridad General, solo para efectos de la presente pandemia.[25]

De acuerdo con el numeral 4, parecería que el acuerdo no es obligatorio para la población en general, sino un simple exhorto. Pero, como acuerdo, tiene el mismo mecanismo de obligatoriedad que el acuerdo con el que se vincula, es decir, son las dependencias de la administración pública las que a través de los medios señalados en las leyes administrativas existentes, se encargarán de aplicar sanciones a aquellos que no obedezcan las disposiciones contenidas en los acuerdos. Ejemplo de ello es el apercibimiento publico hecho por la Secretaría de Gobernación a Televisión Azteca, porque uno de sus conductores de noticias pide a su auditorio que no haga caso a las disposiciones del Consejo de Salubridad General.[26]

---

[25] Incluyendo como vocales a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana y Trabajo y Previsión Social.

[26] Apercibimiento público a Televisión Azteca (18 de abril de 2020)

(A reserva de que el presente escrito se notifique en horas y días hábiles). Sobre las posibles consecuencias legales para TV Azteca por declaraciones sobre la autoridad sanitaria federal y la información oficial pública para la prevención y el tratamiento de la pandemia del coronavirus - COVID-19.

El Consejo de Salubridad General es una autoridad federal con jerarquía constitucional; la emisión de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, en virtud de la pandemia del SARS-CoV-2, agente causal de COVID-19, merece observancia obligatoria en todo el territorio nacional.

Los medios de comunicación son entes estratégicos para difundir las directrices que refiere la declaratoria de mérito, por contener información para preservar la salud pública de las y los mexicanos.

En el noticiero nocturno del día 17 de abril, trasmitido por el canal 1.1 de televisión radiodifundida, se invitó a desobedecer las instrucciones del subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell Ramírez, respecto a los datos estadísticos y recomendaciones que diariamente, a las 19:00 horas, se emiten en conferencia de prensa respecto a la pandemia señalada.

Como se puede observar, el acuerdo que declara la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor y el acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias son emitidos por autoridades diferentes: el primero, por el Consejo de Salubridad General y el segundo por la Secretaría de Salud. Ambos tienen funciones diversas, por lo que no es adecuado unificarlos en un solo acuerdo, aunque están, obviamente, vinculados.

Después del análisis y determinación de la distinción entre los dos acuerdos, podemos observar que el acuerdo que estatuye las acciones extraordinarias el que a todas luces es deficiente y materialmente incompleto, pues no considera todas las actividades económicas esenciales de manera clara y contundente. Por si fuera poco, tampoco se refiere a las cuestiones financieras, comerciales, económicas, contractuales, etcétera, que merecen de manera ineluctable ser reguladas a través de medidas extraordinarias. Es aquí donde la Secretaría de Salud parece actuar de manera deficiente en la emisión de este acuerdo conteniendo las acciones extraordinarias de manera integral y no sigue el Acuerdo del Consejo, que le indica coordinarse con las demás dependencias para emitir las determinaciones que le competen.

Pero, si se pretende sostener que en dicho acuerdo se deben contener todas las medidas para responder a la emergencia sanitaria en sentido multisectorial y de manera completa, como parece que sostiene Cossío y otros, también se está incurriendo en un exceso incomprensible, puesto que para ello la Secretaría de Salud debería guiarse por la Estrategia Operativa Multisectorial cuya creación fue ordenada por el Consejo de Salubridad General, a través de un Acuerdo de 25 de junio del 2007, para hacer frente a la influenza aviar, ante la necesidad de continuar con las actividades de preparación ante

---

En el marco de la relación democrática y plural, medios y gobierno, y poniendo en el centro la libertad de expresión, se le conmina a la televisora conocida públicamente como Televisión Azteca, a cumplir las disposiciones del Consejo de Salubridad General, en el marco de emergencia sanitaria como lo es la pandemia por el virus COVID-19.

De conformidad con la Constitución y la legislación aplicable, se le APERCIBE a manifestar públicamente su respeto a las disposiciones sanitarias contenidas en la Declaratoria de Emergencia Sanitaria, sumándose al frente común convocado por la Secretaría de Salud.

Con independencia de lo anterior, el artículo 4° Constitucional, establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. El artículo 6° de nuestra carta magna garantiza que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, a menos que perturbe el orden público.

Haciendo de su conocimiento que, en caso de incumplimiento, esta Secretaría iniciará el procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la ley.

La Secretaría de Gobernación tiene facultades para vigilar el cumplimiento irrestricto de las transmisiones de radio y televisión, a efecto de que no se violenten los derechos de terceros, como en este caso, el derecho a la salud. *Cfr. https://www.gob.mx/segob/prensa/apercibimiento-publico-a-television-azteca.*

una pandemia de influenza no solo por parte del Sector Salud, sino de todos aquellos sectores encargados de mantener el funcionamiento social y económico del país, ante la obligatoriedad para desarrollar una Estrategia Operativa Multisectorial del Plan Nacional de Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Influenza, que en un plazo no mayor a seis meses a partir de la expedición del Acuerdo, cada una de las dependencias, entidades, instituciones y organizaciones que conforman el Consejo de Salubridad General y las que sean definidas por la Secretaría de Salud, elaborarán su propio Plan de Contingencia en el que definan las medidas internas de cada una de ellas para preparar y proteger a su personal en la fase pre-pandémica y pandémica.[27]

Dicha estrategia no fue formulada de acuerdo con el informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009,[28] lo que nos conduce a preguntarnos, de qué forma se puede exigir a la Secretaría de Salud que emita un acuerdo con una Estrategia Operativa Multisectorial inmediatamente después de la declaración de emergencia sanitaria, si dicha estrategia no ha sido formulada en muchos años.

2. *Implicaciones del Acuerdo con relación a los derechos humanos*

Primero que nada, es importante remarcar la diferencia existente entre la restricción y suspensión de derechos humanos y la emisión de disposiciones generales en materia de Salubridad General (esta última, implica la declaración de emergencia sanitaria). Estas, junto con lo dispuesto por el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución, son consideradas las facultades legislativas extraordinarias que constitucionalmente se otorgan al Poder Ejecutivo Federal en casos restringidos y excepcionales.[29]

Es muy frecuente que la suspensión de los derechos humanos y sus garantías sean confundida con las facultades constitucionales del Ejecutivo de emitir disposiciones generales en materia de Salubridad General.[30]

1. La restricción y suspensión del ejercicio de los derechos y garantías (artículo 29 constitucional) en todo el país o en un lugar determinado, es una facultad constitucional restringida a casos de invasión,

---

[27] Véase El Plan Nacional, 2018, *cit.*, pp. 78 ss.

[28] Tomo 4, disponible en: *https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0330_a.pdf.*

[29] Fraga, Gabino, *Derecho administrativo, cit.*, pp. 103 y ss.

[30] Véase, por ejemplo, Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los Estados de excepción,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, con el objeto de hacer frente a esa situación. Esta tiene las siguientes características: tiene un procedimiento claro en el que participa el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en la autorización previa al Presidente; solo puede realizarse por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se dirija a determinada persona; los decretos que se expidan durante ella no pueden restringir ni suspender derechos y garantías básicos;[31] debe estar fundada y motivada; debe ser proporcional al peligro que se enfrente; y durante ella se deben observar en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.[32] Asimismo, los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

2. Emisión de disposiciones generales en materia de Salubridad General de la República (artículo 73, fracción XVI constitucional) o legislación sanitaria. En este caso se fijan las bases que deberán regir el Consejo de Salubridad General, que dependerá del Presidente de la República sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país (base 1a.). Por su parte, la Secretaria de Salud deberá dictar medidas preventivas en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país (base 2a.), las cuales deberán posteriormente ser sancionadas por el Presidente de la República, y la autoridad sanitaria será ejecutiva, siendo sus disposiciones obligatorias para todas las autoridades administrativas del país (base 3a.).
3. El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar en materia arancelaria (artículo 131 párrafo segundo).

---

[31] Los señalados en el párrafo segundo: el ejercicio de los derechos 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.

[32] López Olvera, Miguel Alejandro, "Garantías en los Estados de emergencia", *Revista de Derecho Foro, Derecho Administrativo,* núm. 13, primer semestre de 2010, pp. 77 y ss.

Como se puede observar, la restricción y suspensión del ejercicio de los derechos y garantías y las facultades constitucionales del Ejecutivo de emitir disposiciones generales en materia de Salubridad General y arancelaria son dos instituciones diferentes puesto que se dan a través de procedimientos diferentes, tienen una fundamentación constitucional diversa y se justifican en hipótesis variadas. Pero, en lo que respecta al acto a través del cual son emitidas, la restricción y suspensión del ejercicio de los derechos y garantías y la legislación en materia arancelaria expresamente deben ordenarse por medio de un Decreto.

Ahora, como ya se observó, la emisión de disposiciones generales en materia de Salubridad General de la República implica la coordinación de todas las autoridades para hacer frente a la pandemia y su obligación de cumplir con los acuerdos señalados, aunado con la consideración del discurso político de la administración pública actual, caracterizado por discurso democrático, de respeto a los derechos humanos, respeto de la pluralidad y libertad de los ciudadanos, que se materializa en la negativa de suspensión de garantías individuales, que contrasta con las decisiones tomadas por otros países que ordenaron un toque de queda y otras determinaciones más drásticas. Lo que nos permite hipotetizar el hecho de que se haya decidido emitir un acuerdo en lugar de un decreto, atiende más a un principio de lucha contra el autoritarismo propio que se ha materializado a través de emisión de decretos.

IV. ¿Contingencia o emergencia sanitaria?

En la tercera y última parte, indagaremos sobre cuestiones formales referentes a si debió ser declarada una contingencia sanitaria en lugar de una emergencia, qué es la fuerza mayor y cuáles son las implicaciones sus implicaciones, y si la fuerza mayor puede ser declarada por el ejecutivo.

Para poder determinar qué es lo jurídicamente correcto de entre declarar la emergencia o contingencia de salud, debemos preguntarnos en qué consiste cada una de estas categorías y observar qué determinan las normas que regulan la situación de pandemia en la que nos encontramos, tanto a nivel internacional como nacional.

A nivel internacional, México es miembro de la Organización Mundial de la Salud. Por ello, cuando hablamos de emergencias sanitaria no podemos olvidar el recurrir al Reglamento Sanitario Internacional (2005)[33] emi-

[33] Ginebra, 2008, OMS, p. 7.

tido por dicha institución, que en su artículo primero define la emergencia de salud pública de importancia internacional como un evento extraordinario que, de conformidad con el presente Reglamento, se ha determinado que: constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad, y que podría exigir una respuesta internacional coordinada.

En dicho reglamento siempre se hace referencia a la emergencia de salud pública, incluso, la declaratoria que deben hacer los ministerios de salud de la región (Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud Oficina Regional para las Américas, por ejemplo) o a nivel mundial (Organización Mundial de la Salud) es una "Declaración de emergencia sanitaria".

Por otra parte, cuando este habla de la declaratoria referida a la salud pública de importancia internacional,[34] nunca se refiere a la declaratoria de contingencia, sino que solo refiere a la Declaratoria de emergencia. El único artículo en el que se trata de la contingencia es el 22, donde se señalan las funciones de las autoridades competentes, conteniendo en el inciso h), el relativo a prever medidas de contingencia para afrontar eventos de salud pública inesperados.

De lo antes mencionado, podemos concluir que, en el ámbito de Salud Internacional, la declaratoria es sobre una emergencia, no sobre una contingencia, y que la contingencia se refiere a las medidas con las cuales se va a enfrentar la situación de emergencia de salud pública.

Ahora bien, en lo que respecta al ámbito nacional, es necesario recurrir al derecho administrativo. Empezaremos analizando qué es una contingencia, para, posteriormente, contrastarlo con la consideración jurídica de emergencia y concluir cuál de los dos es el que debe utilizarse en la declaratoria.

El término "contingencia" proviene del latín tardío *contingentia* y se refiere a un evento que es probable que ocurra, pero del cual no se tiene certeza de que vaya a ocurrir.[35]

La Ley General de Salud no contiene ni una sola referencia a la contingencia. Por su parte, la Ley General de protección Civil tiene varias re-

[34] Artículo 49, sobre el procedimiento, numeral 7, que a la letra dice: Los Estados Parte en cuyo territorio ocurre el evento podrán proponer al Director General que anule la declaración de emergencia de salud pública de importancia internacional y/o las recomendaciones temporales, y podrán realizar con ese fin una presentación ante el Comité de Emergencias.

[35] Véase Salvá Pérez, Vicente, s. v., *Nuevo Diccionario de la Lengua Castellana*, París, Don Vicente Salvá, 1847, p. 288. Aunque esta referencia no sea moderna, he decidido utilizar esta definición, porque es la contiene los elementos definitorios de manera más clara.

ferencias a contingencia aunado a un plan,[36] utilizado como sinónimo de emergencia y desastre,[37] y sinónimo de fenómenos climatológicos.[38] En este sentido la acepción no es precisa.

La Ley General de Salud trata de situaciones de emergencia[39] en materia de salud, pero en ningún caso habla de contingencia. Lo mismo sucede con el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General, que en su artículo 9o. señala las funciones del Consejo, y en su fracción XVII determina que el consejo debe aprobar y publicar en el *Diario Oficial de la Federación* la declaratoria en los casos de enfermedades graves que sean causa de emergencia o atenten contra la seguridad nacional, por iniciativa propia o a solicitud por escrito de instituciones nacionales especializadas en la enfermedad, que sean acreditadas por el Consejo.

Por otro lado, la Ley General de Protección Civil es la que define qué es una emergencia en los siguientes términos: "situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se Declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal" (artículo 3o., fracción XVII). La misma Ley señala como pueden producirse las emergencias, y en concreto, la facción XIV habla del fenómeno Sanitario, refiriéndose a las epidemias y plagas. Asimismo, en el ámbito de su competencia, determina que corresponde al Ejecutivo Federal el emitir declaratorias de emergencias o desastres de origen natural. En resumen, al igual que la Ley General de Salud, esta estípula que la declaratoria es de emergencia.[40]

Asimismo, el Plan Nacional para la Preparación y Respuesta ante la intensificación de la Influenza Estacional o ante una Pandemia de Influenza, en las fases de alerta pandémica de influenza, cuando ya hay casos confirmados en México, señala que se debe hacer la declaratoria de emergencia nacional.[41]

Y con relación al plan de contingencia, en el mismo documento, se señala que el Consejo de Salubridad General acordó, la obligatoriedad para desarrollar una Estrategia Operativa Multisectorial del Plan Nacional de

---

[36] Plan de contingencia (artículo 2o.), con referencia al Programa Interno de Protección Civil.

[37] Artículos 58, 65, 77.

[38] Artículos 91-94.

[39] Artículos 157 Bis 11; 181, 182, 356 y 408, fracción V.

[40] Artículo 7, fracción IV. Otros artículos que lo refieren son: el 19, fracción IX, 59, 61, párrafo segundo, 64 y 73.

[41] *Cfr.* Plan Nacional, 2018, *cit,*. p. 26.

Preparación y Respuesta ante una Pandemia de Influenza, en el que cada una de las dependencias, entidades, instituciones y organizaciones que conforman el Consejo de Salubridad General y las que sean definidas por la Secretaría de Salud, elaborarán su propio Plan de Contingencia en el que definan las medidas internas de cada una de ellas para preparar y proteger a su personal en la fase pre-pandémica y pandémica.[42]

De todo lo anterior, queda claro que emergencia y contingencia no son sinónimos, al menos no conceptualmente. Me arriesgo a hipotetizar que ello se debe a una cuestión ontológica, la emergencia existe y, en este caso, debe ser declarada por un acto administrativo, mientras que la contingencia puede ocurrir o no, por lo que se puede derivar que carece de sentido emitir una declaración de que algo pueda suceder, pero que a la vez no podría hacerlo.

No obstante lo anterior, se podría decir que ambas expresiones son utilizadas como sinónimos en algunos contextos, por lo que estaríamos hablando de una posible sinonimia contextual (p. ej., en la Ley General de protección Civil, como ya se comentó, se utilizan de este modo).

En este sentido, cabe afirmar con toda certeza que la declaración de emergencia sanitaria emitida por el Consejo de Salubridad General fue emitida en los términos correctos, porque siguieron las normas jurídicas que regulan su actuar, referido a la emergencia sanitaria, no a una contingencia.

En conclusión, el Reglamento Sanitario Internacional, la Ley General de Salud, el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General y La Ley General de Protección Civil que son las que regulan la situación de emergencia por la pandemia que estamos viviendo, hablan de una declaratoria de emergencia sanitaria. Por su parte, el acuerdo emitido por el Consejo de Salubridad General, facultado por la Constitución, es sobre emergencia sanitaria, punto.

No obstante todo lo expuesto, algunos empresarios, abogados patronales, entre otros, critican duramente el hecho de que el Consejo de Salubridad General haya hecho una declaración de emergencia sanitaria y no de contingencia sanitaria. Cabe decir, además, que la Ley que en realidad desarrolla y utiliza de manera frecuente la figura de contingencia sanitaria es la Ley Federal de Trabajo que, en el ámbito de la declaratoria de emergencia, no tiene nada que ver, es decir, no es una ley que regule dicha emisión.

Es comprensible la preocupación del sector patronal y de sus abogados, porque consideran que los efectos jurídicos que se pueden atribuir a una declaratoria de emergencia sanitaria, con respecto a una contingencia, son totalmente diversos. En concreto, porque en materia laboral parecería ser

[42] Véase supra, n. 28.

que solo se desprenden ciertas consecuencias jurídicas de la declaratoria de emergencia, como la suspensión de la relación laboral, que implica una reducción del salario a un salario mínimo mensual.[43] Pero pierden de vista que, en este punto, la Administración Pública Federal se ocupa de una situación de verdadera emergencia, en la que se deben seguir la normatividad de salud y las líneas de acción de las fases de alerta de una pandemia, en las que la legislación señala que, en la línea de acción de Coordinación, debe haber una declaratoria de emergencia.

Ley Federal de Trabajo habla de contingencia sanitaria, mientras el Acuerdo declara la emergencia, por tanto, es función del Poder Judicial el determinar si emergencia sanitaria se debe entender como contingencia sanitaria en el ámbito del derecho laboral o no. Que después de lo analizado, considero que es válido derivar que existe entre la emergencia y la contingencia sanitaria una sinonimia contextual.

Pero, el problema no es una omisión o error del Consejo, ni del Poder Ejecutivo, ni una falta de valor para sostener un supuesto costo político por una pandemia que no se atribuye a algún acto de los mismo. El problema es jurídico, resultado de la reforma del 2012 a la Ley Federal de Trabajo, en la que no se consideró utilizar los términos correctos utilizados en materia de derecho administrativo, en específico, de salud.

Ahora, por último, pasemos a la fuerza mayor. La fuerza mayor, también denominado caso fortuito, tiene su origen en el Derecho Civil y se utiliza como un elemento de inimputabilidad de la culpa y por lo tanto se exime del pago de daños en caso de incumplimiento de la obligación contractual, cuando dicho incumplimiento se atribuye a la fuerza mayor.

Esta consiste en un acontecimiento externo que no podría haberse evitado ni siquiera ejerciendo el máximo cuidado razonable, es un acontecimiento que está fuera del dominio de la voluntad del deudor, que no ha podido prever o que aun previéndolo no ha podido evitar. La doctrina distingue tres categorías de acontecimientos que constituyen un caso fortuito o de fuerza mayor según de donde provengan: de sucesos de la naturaleza, de hechos del hombre o de actos de la autoridad.[44]

Parece no haber duda de que la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 es un caso de fuerza mayor[45] para que se declare la emergencia sanitaria, sin embargo, la fuerza mayor siempre debe ser examinada caso por caso.

---

[43] Artículo 427, fracción VII, y 429, fracción IV, de la Ley Federal de Trabajo.

[44] Tesis II.1o.C.158 C, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 1069.

[45] El Tribunal Supremo de Austria, en el 2005, evaluó la aparición de la enfermedad infecciosa SARS como un caso de fuerza mayor (OGH 4 Ob 103/05h).

Podemos discutir si proviene de un suceso de la naturaleza o fue provocado por el hombre, sin embargo, en este caso son, más bien, las órdenes oficiales emitidas a causa del coronavirus las que deben considerarse como fuerza mayor.

Lo que nos queda por considerar son sus implicaciones en materia administrativa. El primer acuerdo que hace referencia a la misma es de fecha veintitrés de marzo de 2020, emitido por la Secretaría de Turismo cuyo rubro es: Acuerdo por el que se suspenden, por causa de fuerza mayor, los actos y procedimientos administrativos seguidos en la Secretaría de Turismo y sus Órganos Administrativos Desconcentrados.

Dicho acuerdo se fundamenta en el artículo 28 párrafo 3o., de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo[46] que determina que los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente. En el mismo sentido se puede observar el Acuerdo del Instituto Mexicano de Propiedad Industrial de 27 de marzo.[47]

A este respecto, la Secretaría de Turismo, en ejercicio de sus facultades, por causa de fuerza mayor declara suspendidos los actos y procedimientos administrativos que en ejercicio de sus atribuciones se realizan en la misma Secretaría o en los Órganos Administrativos Desconcentrados desde el 23 de marzo y hasta que se dicte un acuerdo determinando la terminación.

No está por demás aclarar que, en los casos específicos, la suspensión de términos y plazos procesales, y declaración de días inhábiles se desprenden de los demás acuerdos emitidos por las Secretarías y dependencias, y demás acuerdos relativos emitidos por autoridades no administrativas (Cámara de Diputados, Senado de la República, Poder Judicial de le Federación) en los que se han declarado suspensión de términos y plazos, y determinación de días inhábiles. Las autoridades administrativas se fundamentan en el artículo 28, las no administrativas, en su respectiva normativa interna.

---

[46] Claro está que no es el único fundamento. La fundamentación completa se encuentra en los artículos: 42, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o. y 4o., de la Ley General de Turismo; 3o. del Reglamento de la Ley General de Turismo; 4o. y 28, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como 7o. y 8o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo.

[47] Fundamento legal: artículos 17, 22 y 59, fracciones I, V y XIV de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 1o., 7o., 7o. Bis 1, 7o. Bis 2 y 184 de la Ley de la Propiedad Industrial; 4o. de su Reglamento; 1o., 3o., fracción II, 4o. y 6o. Bis del Reglamento del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, y 1o., 4o., 5o., fracción II, y 10 de su Estatuto Orgánico.

V. Conclusiones

Con todos los elementos hasta aquí analizados, y observando las demás declaraciones que se han emitido por la Secretaría de Salud y por el Ejecutivo Federal con relación a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), parece ser que se están llevando a cabo las actividades que se requiere realizar como respuesta a la emergencia sanitaria surgida, de manera coherente y basadas en el Plan Nacional.

En este sentido, el Acuerdo que ha causado polémica, porque más que tomarse en el sentido técnico jurídico se busca politizar la situación, es estrictamente un Acuerdo Administrativo de carácter general, cuyas disposiciones (dos artículos) son obligatorias en todo el país y que, también, va dirigido a todas las dependencias de la administración pública del país, y que busca coordinar las actividades de respuesta a la emergencia sanitaria.

Así pues, tanto los acuerdos como los decretos emitidos son acordes a lo señalado en el Plan Nacional en lo referente a la Organización y Coordinación, con el objeto de establecer sistemas y mecanismos para la adecuada coordinación de las dependencias, entidades, organismos, sectores y recursos que intervienen en las acciones de atención durante una situación de emergencia o desastre, en el ámbito intra e interinstitucional, como en el internacional.[48]

En el ámbito intra e interinstitucional este incluye tanto las instituciones del Sector Salud, como aquellas involucradas de manera directa con la respuesta de país para la continuidad del funcionamiento social y económico, a nivel local, estatal y federal; en el internacional, el mantenimiento de contacto con otros países para intercambiar información y coordinar actividades en las fases prepandémica y pandémica.[49]

En conclusión, la reclamada ambigüedad en la expresión "fuerza mayor" no existe.

En estricto sentido, la ambigüedad recae en las expresiones "emergencia sanitaria" y "contingencia sanitaria". Pero ya se presentaron elementos suficientes para considerar que la declaratoria del Consejo de Salubridad General fue emitida conforme a las disposiciones jurídicas que determinan que debe emitir la declaratoria de emergencia sanitaria. En este sentido, a quien corresponde determinar los alcances de la expresión "emergencia sanitaria", es decir, si debe ser entendida en el ámbito del derecho laboral como "contingencia sanitaria" es al Poder Judicial. Queda fuera de las fa-

[48] Plan Nacional, 2018, *cit.*, p. 26.

[49] *Idem.*

cultades constitucionales otorgadas al Consejo de Salubridad General el determinar cualquier cuestión relativa a la interpretación del derecho laboral y este está restringido a seguir las normas de salud.

A quien pertenece la responsabilidad de establecer cuestiones económicas que apoyen a los micro y pequeños empresarios es a la Secretaría de Economía; a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social compete mitigar las consecuencias negativas en el ámbito del trabajo; al Poder Judicial compete resolver casos urgentes que surjan en plena emergencia.

VI. Bibliografía

Aguilar y Cuevas, Magdalena, "Decreto", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.

Cossío Díaz, José Ramón, "Acuerdos para la pandemia en México. El acuerdo para atender la emergencia sanitaria del coronavirus en el país debió atender a los aspectos sanitarios en toda su dimensión y con mucho mayor precisión", *El País*, España, 1o. de abril de 2020, disponible en: *https://elpais.com/elpais/2020/04/01/opinion/1585771477_294664.html.*

De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 2008.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinoza, Manuel, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012.

Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los Estados de excepción*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

Dromi, Roberto, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2019.

Hernández Espíndola, Olga, "Acuerdo Administrativo", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Diccionario de derecho administrativo,* México, Porrúa-UNAM, 2003.

López Olvera, Miguel Alejandro, "Garantías en los Estados de emergencia", *Revista de Derecho Foro, Derecho Administrativo*, núm. 13, primer semestre de 2010.

López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa.

Salvá Pérez, Vicente, "Contingencia", *Nuevo diccionario de la lengua castellana*, París, Don Vicente Salvá, 1847.

Secretaría de Gobernación, disponible en: *https://www.gob.mx/segob/prensa/apercibimiento-publico-a-television-azteca.*

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.

VELÁZQUEZ ARROYO, Laura, "Análisis del Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor", en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coord.), *Emergencia sanitaria por COVID-19. Reflexiones desde el derecho* (III), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, Opiniones Técnicas sobre temas de Relevancia Nacional, núm. 22, disponible en: *https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/159.*

BREVE SÍNTESIS CURRICULAR DE LA EDITORA Y AUTORES/AS

Jaime CÁRDENAS GRACIA. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con mención honorífica, y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid con mención *cum laude*. Maestro en Derecho por la UNAM, mención honorífica. Tiene especialidades en Derechos Humanos por la Universidad Complutense y en Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Ha sido visiting fellow en la Universidad de Yale y visiting researcher en la Universidad de Georgetown. Es investigador del SNI-CONACYT, nivel III. Sus libros en los últimos años son: 1) Del Estado absoluto al Estado neoliberal, México, UNAM, 2017; 2) La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, 2017; 3) La nulidad de la elección presidencial, México, Tirant lo Blanch, 2018; 4) Ley de Seguridad Interior, coord., México, Tirant lo Blanch, 2019; 5) Ley General de Responsabilidades Administrativas: un análisis crítico, coord., México, UNAM, 2019; *6)* Teorías críticas y derecho mexicano, (coautor), México, Tirant lo Blanch, 2019; *7)* Aportaciones para la administración pública de la cuarta transformación, coord., México, Tirant lo Blanch, 2020, en prensa; y *8)* Manual de derecho constitucional mexicano, México, Tirant lo Blanch, 2020, en prensa.

Flavia FREIDENBERG. Investigadora titular "C" a tiempo completo definitiva del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora del posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT (nivel II). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (2001) y máster en Estudios Latinoamericanos (1999) por la misma Universidad. Coordinadora general del "Observatorio de Reformas Políticas de América Latina", de la Organización de los Estados Americanos y del IIJ-UNAM y del #LaboratorioMujeresPolíticas del IIJ-UNAM. Investigadora principal del proyec-

to PAPIIT "Reformas Electorales y Democracia en América Latina" (2020-2021) y fundadora, junto a un grupo de colegas, de la Red de Politólogas-#NoSinMujeres.

María de los Ángeles FROMOW RANGEL. Abogada mexicana egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó la maestría en Salud Pública por el Instituto Nacional de Salud Pública. En el extranjero, su formación se distingue por la maestría en Tributación Fiscal por el Centro de Estudios Financieros de Madrid, y el doctorado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Desde hace más de dos décadas, su trayectoria profesional ha sido notable en distintas áreas del derecho como el corporativo, administrativo, penal, electoral y fiscal. Además, se ha distinguido por su liderazgo tanto en el ámbito gubernamental como en el corporativo, derivado de su capacidad de innovar, planear y comunicar la creación de estrategias integrales y transversales dirigidas a metas y objetivos claros, y con enfoque a resultados. En el ámbito académico, ha sido profesora de licenciatura y posgrado en las materias de Derecho Administrativo, Derecho Penal Electoral y Estructura Jurídico Político del Estado Mexicano, en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Nuria GONZÁLEZ MARTÍN. Doctora en Derecho Internacional Privado por la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, con mención *cum laude*. Investigadora titular "C" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Participa en comisiones especiales y grupos de expertos tanto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado y en el Servicio Social Internacional. Mediadora certificada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Asesora externa *ad honorem* de la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana. Es miembro de la International Academy of Comparative Law (IACL), miembro de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC), miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho Internacional Privado y Comparado (AMEDIP) y miembro de la Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP), entre otras asociaciones. Autora de 22 libros de propia autoría/coautoría, 40 libros coordinados y/o compilados y más de dos centenares de artículos publicados en revistas nacionales e internacionales. Académica visitante Stanford Law School, Stanford University, California, USA 2012-2016 y 2018. Desde 2015 es JAMS Fellow y a partir de 2018 es Senior Weins-

tein Fellow de la Weinstein International Foundation (WIF). Entre sus galardones se encuentran: Premio Altamirano 2002 (IIJ-UNAM). Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Investigación en Ciencias Sociales 2008. Reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz, 6 de marzo de 2020.

Arturo OROPEZA GARCÍA. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Vicepresidente del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico(IDIC). Árbitro de solución de controversias por parte de Brasil dentro del mecanismo del Mercosur. Especialista en temas globales, de integración y comercio internacional. Autor y coordinador de más de 30 obras en la materia, con especialidad en las regiones de América Latina, América del Norte, Asía del Este y China. Conferencista y profesor invitado en diversas universidades de América del Norte, Asia, China, Latinoamérica, Europa y África. Articulista en diversos periódicos y revistas y miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). Vicepresidente ejecutivo del Consejo Consultivo y consejero de la Mexican Chamber of Commerce in China (MEXCHAM).

Zulia OROZCO REYNOSO. Estudia fenómenos relacionados al crimen organizado transnacional, secuestro, desarrollo urbano neoliberal, gobernanza urbana, entre otros. Su área de especialidad es la frontera norte de México. Actualmente realiza su estancia posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Oxford (Inglaterra), CUNY (Estados Unidos), y la Universidad de California, San Diego (Estados Unidos). Cuenta con una licenciatura en Sociología, una maestría en Derecho, y un doctorado en Urbanismo con especialidad en Gestión Urbana y Políticas Públicas. Cuenta con diversas publicaciones, y actualmente está trabajando en su primer manuscrito de libro. Actualmente imparte asignatura en la Universidad Iberoamericana y es candidata al SNI del Conacyt.

Saúl RAMÍREZ SÁNCHEZ. Licenciado en Sociología Rural por la Universidad Autónoma Chapingo. Maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y actualmente es candidato a doctor en el programa de doctorado en Derecho de la Estación Noroeste de Investigación y Docencia (ENID) del Instituto de Investigaciones

Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública federal y en la Cámara de Diputados. Es socio fundador de la organización Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social A. C. Ha escrito diversos artículos destacando el de la *Integración jurídica de los inmigrantes indígenas. Propuesta teórica-conceptual*, entre otros. Trabaja las líneas de investigación de pueblos indígenas, cultura jurídica, sociología del derecho, migración indígena y políticas jurídicas.

José María RAMOS GARCÍA. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por el Instituto Universitario y de Investigación José Ortega y Gasset, Madrid, España. Profesor-investigador de El Colef, adscrito al Departamento de Estudios de Administración Pública. Sus líneas de investigación son: gobierno y administración, relaciones México-EEUU, seguridad multinivel planeación estratégica, gobernanza y evaluación de políticas. Recibió el Premio Nacional de Administración Pública en 1996, distinción que otorga el Instituto Nacional de Administración Pública, por su investigación: *Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso de México-California.* Ha sido profesor-investigador visitante en el Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, España (2004); en el Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, UCSD, (2003- 2004) y en Mexico Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC, (2004).

Camilo SAAVEDRA HERRERA. Investigador titular "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la misma Universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Investigador del "Observatorio de Reformas Políticas en América Latina" y del Proyecto PAPIIT-UNAM "Reformas Electorales y Democracia en América Latina" (2020-2021). Especialista en investigación sobre cambio e interpretación constitucional, instituciones y procesos judiciales y democracia y elecciones.

Diego VALADÉS. Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la UNAM y doctor en Derecho con premio extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas y del Sistema Nacional de Investigadores. Premio Nacional de Jurisprudencia y Premio Nacio-

nal de Artes y Literatura en el campo de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía. Miembro de El Colegio Nacional, El Colegio de Sinaloa, la Academia Mexicana de la Lengua y la Academia Mexicana de Ciencias; miembro honorario del Seminario de Cultura Mexicana; correspondiente de la Real Academia Española, de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires y de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina; académico de honor de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Laura VELÁZQUEZ ARROYO. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM; especialista en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante, España; maestra en Filosofía del Derecho por la UNAM; doctora en Derecho por la Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", investigadora invitada en el Institut für Römisches Recht und Vergleichende Rechtsgeschichte (2015-2019), Bonn, Alemania; actualmente investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesora por oposición de la Facultad de Derecho, UNAM.

José Enrique VICTORIA SAAVEDRA. Licenciado en Historia por la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Actualmente se encuentra cursando el doctorado en Sociología en la UAM, Unidad Azcapotzalco. Ha tomado diversos cursos y diplomados en derechos humanos. Ha colaborado con varias organizaciones defensoras de derechos humanos. Se desempeñó como asesor parlamentario en las LXI y LXII legislaturas. Da seguimiento a las denuncias y exigencia de justicia que hacen los pueblos indígenas en organismos internacionales como la ONU y la OEA, asimismo acompaña a diversos procesos organizativos y autonómicos. Entre sus líneas de investigación se encuentran: la defensa del territorio indígena ante las industrias extractivas y el derecho internacional indígena.

COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia. Volumen IV. Política, derecho y economía, coeditado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, se terminó de imprimir el 28 de octubre de 2021 en los talleres de Editorial Color, S. A. de C. V., Naranjo 96 bis, Santa María la Ribera, Cuauhtémoc, 06400 Ciudad de México, tel. 55 5547 3540. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *book cream* de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Su tiraje consta de 600 ejemplares (impresión *offset*).

La obra *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia, volumen IV. Política, derecho y economía*, reúne un total de nueve artículos y once autores/as, los cuales abordan temas variados desde aspectos del modelo neoliberal; democracia; geopolítica; gobernanza; sistemas representativos; acuerdos y decretos del Ejecutivo; crisis subsistémicas y bienestar; sector privado y pueblos indígenas.

De todos es sabido que el mundo jamás enfrentó una pandemia simultánea a nivel global como la que nos trajo el virus SARS-CoV-2. Y así es, ésta es una de las pautas que más caracteriza la situación creada por la enfermedad de COVID-19, a la cual se le agrega una falta de preparación para afrontar la misma, con efectos económicos, sociales, políticos y, por supuesto, de salud. Precisamente como una mano extendida que ofrece apoyo, presentamos una colección de cinco volúmenes que busca hacer eco de los problemas más acuciantes y solidarizarse con los más desfavorecidos, porque el mundo cambió y no necesariamente para mejor.

www.juridicas.unam.mx

ISBN 978-607-30-4963-4