IEPC | Instituto de estudios para la paz y la cooperación

4, 5 y 6 de noviembre de 2021

CONGRESO INTERNACIONAL

CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

LOS RETOS DEL DESARROLLO HUMANO EN ESTA DÉCADA.

ACTAS

financiado por:

OVIEDO.es AYUNTAMIENTO

FICYT FUNDACIÓN PARA EL FOMENTO EN ASTURIAS DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA APLICADA Y LA TECNOLOGÍA

PCTI ASTURIAS Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de Asturias

ACTAS XXI Congreso sobre Derechos Humanos

Ciudades y comunidades sostenibles: los retos del desarrollo humano en esta década

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA
PAZ Y COOPERACIÓN
| universidadabierta.org

© Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación, 2022
ISBN 978-84-15203-65-0
Depósito Legal: 02851-2022

ÍNDICE

Presentación | 05
por Román García

Las ciudades africanas: una reflexión en relación con la Agenda 2030 | 07
por Tshimpanga Matala Kabangu

Contexto, políticas y perspectivas internacionales en inclusión educativa y laboral con miras a la Agenda mundial 2030 | 21
por Atenea Amaro Arista, Maricela Zúñiga Rodríguez y Dra. Rosa Elena Durán González

La enseñanza interdisciplinaria del arte para detectar situaciones de violencia en la primera infancia | 35
por Dennis Azucena Téllez Hernández

La Agenda 2030 y los ODS: luces y sombras. Consideraciones desde la perspectiva del derecho internacional | 49
por Javier Andrés González Vega

El rol de los ayuntamientos en la sostenibilidad de las ciudades dominicanas | 65
por Virginia Pastor

El derecho de acceso a la vivienda en el marco internacional: Apuntes jurisprudenciales de su impacto en el caso argentino | 69
por Joaquín Pablo Reca

Sana distancia en el transporte ¿Cuidado social en pandemia? | 91
por Verónica Ramona Ruiz-Arriaga

Abordaje de las conductas antisociales y delictivas en jóvenes desde la teoría de las atribuciones causales por la seguridad social | 107
por Luis Fernando Ortega Méndez

La cooperación social como requisito para co-construir comunidades rurales sostenibles: vinculando la España vaciada y los ODS | 121
por Dr. Raúl Carbajal López, Dr. Cipriano Barrio Alonso y Dr. Javier Gil Martín

PRESENTACIÓN

por Dr. Román García Fernández

El Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación (IEPC) organizó el XXI Congreso sobre Derechos Humanos titulado «Ciudades y comunidades sostenibles: los retos del desarrollo humano en esta década» que se celebró en Oviedo del 4 al 6 de noviembre de 2021 y, simultáneamente, en la red. Nuestro punto de referencia, era pues actuar en concordancia con el objetivo 11 —aunque en el marco del espíritu de la Declaración ningún derecho puede ser interpretado de manera independiente.

Pero hagamos un poco de historia: en el año 2000 se conformó, por primera vez, una agenda internacional de los países del Norte para ayudar a los países del Sur. Se fijaron ocho Objetivos del Milenio (ODM): reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Se establecía un claro compromiso para mejorar la situación de los ciudadanos de los países firmantes antes de 2015: una acción global en respuesta a los retos comunes.

Como los objetivos no se lograron en su totalidad, se elaboró una nueva agenda de desarrollo basada en las personas y se promovió un tipo de actuación participativa, consensuada y contando con la opinión de la ciudadanía. En el 2015, en el marco de la 70.ª sesión de la Asamblea General, se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, integrada por 17 objetivos y 169 metas, que establecían una visión transformadora que debería conducir hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron y es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son el corazón de la Agenda 2030 y construyen una visión del futuro que queremos. Se centra en las personas, la paz, la prosperidad común, el planeta y las alianzas como los principales vectores —compartidos y universales— en los que se debe basar una nueva batería de estrategias y políticas globales, regionales y nacionales, cuyo objetivo prioritario

es caminar conjuntamente hacia una sociedad más igualitaria.

Y todo esto en el marco de la Declaración Universal de Derecho Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Ahora bien, para poner en valor los derechos humanos como fórmula de convivencia pacífica y base del desarrollo tanto cívico como material de la sociedad debemos revisarlos. Todos somos conscientes de los conflictos que plantea su cumplimiento. No sólo se trata de violaciones explícitas que se perpetran de manera casi trivial —como en casos de ablación, trabajo infantil, limitación de libertades, torturas, ejecuciones o asesinatos—, sino también del olvido por parte de los Estados —por dejación, en la medida que no tienen una obligación explícita— de su cumplimiento: naturalización, asilo, refugio,... Pero no creemos que se trate simplemente de un «incumplimiento» o falta de responsabilidad de aquellos agentes que tienen que ser, en última instancia, verdaderos garantes de los mismos, sino de ciertas inconmensurabilidades de las concepciones filosóficas que están a su la base de los mismos derechos y de su formulación. Es necesaria una axiología que permita su aplicación en caso de conflicto entre los distintos actores concernidos y entre los derechos mismos. Llamamos la atención sobre el hecho de que cuando un derecho se vulnera —como por ejemplo el derecho a la nacionalidad—, se vulneran otros derechos afectados como pueden ser el acceso a la educación, la sanidad, la propiedad o el voto. Por todo ello, es necesaria una reflexión sobre los fundamentos y los conflictos que estos derechos tienen entre sí, siempre partiendo del planteamiento del «derecho humano a la paz», como se establece en la Declaración de Luarca, y entendemos la Paz como elemento de reorganización y fundamentación de los mismos.

Teniendo en cuenta esta historia y estas problemática es necesario volver a preguntarnos: ¿cuántos de esos nuevos objetivos seremos capaces de lograr esta vez? ¿La pandemia del COVID-19 nos brinda un marco en el que elaborar de forma más urgente y concreta ciertas soluciones globales, o nos aleja de una acción común de todos los países? ¿Cuánto hemos progresado en esos últimos años? ¿Dónde estamos? ¿Qué podemos hacer para crear ciudades y comunidades sostenibles? Y sobre todo, ¿cuáles son los retos del desarrollo humano en esta década?

Las ciudades africanas: una reflexión en relación con la Agenda 2030

por Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
(Prof. Universidad de Lubumbashi,
República Democrática del Congo)

Introducción

Una gran parte de las publicaciones sobre la preservación del medio ambiente considera la Conferencia de Estocolmo que se celebró del 5 al 16 de junio de 1972 como el primer gran encuentro mundial que llevó esta cuestión del medio ambiente o de sostenibilidad ecológica al rango de problemas internacionales que suscitan mayores inquietudes en los tiempos actuales. Participaron a esta Conferencia ciento trece Estados, la casi totalidad de organizaciones internacionales gubernamentales registrados en el mundo, cuatrocientas organizaciones no gubernamentales y más de mil quinientos periodistas[1].

Al término de esa Conferencia, se adoptó una declaración, —la Declaración de Estocolmo—, que enunciaba veintiséis principios en los que se abordaban las principales cuestiones ambientales que afectan al entorno mundial, sentando al mismo tiempo los criterios aplicables para su tratamiento a escala internacional y nacional, y un Plan de acción constituido de ciento nueve resoluciones. En adelante, ambos textos se convirtieron en documentos de mayor referencia y fuente de inspiración para cualquier acción futura que se debía emprender en materia del medio ambiente.

Desde ese momento, los Estados han ido tomando conciencia de esta cuestión. Más tarde en 1987, se publicaba el Informe Brundtland[2], el cual llevaba un título revelador «Nuestro futuro común». Este documento que es el resultado de los trabajos de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, ponía en evidencia, más allá de la idea de conciliar el desarrollo económico con la preservación de los ecosistemas, el hecho de que las cuestiones medioambientales revestían una dimensión global y requerían la cooperación de todos los Estados. Esta idea fue consolidada en la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, así como en la Cumbre Río + 20 de 2012.

---

[1] J. Juste Ruiz y M. Castillo Daudi, *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 20.

[2] World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*. London, Oxford University Press, 1987.

En efecto, el medio ambiente, que hoy consideramos como un bien público mundial, hace que su protección y su preservación sean de la responsabilidad de todos los actores del sistema por una razón muy sencilla: la interdependencia ecológica entre todos los pueblos del mundo. Es cierto que, a pesar de la fragmentación del planeta en Estados soberanos, cada uno de éstos, con sus políticas autónomas; la unidad de ese planeta o de la biósfera no es discutible. Por tanto, esta unidad es una evidencia. Los impactos sobre el medio ambiente en un punto determinado del planeta tienen repercusiones en lugares lejanos y, por este hecho, es una herida que, varias veces, se resiente por todos los demás habitantes del planeta.

En otros términos, el deterioro del medio ambiente en un lugar determinado ocasiona paulatinamente la baja de la calidad de vida de miles de personas que viven no sólo en ese lugar, sino también de las que habitan espacios lejanos, hipotecando al mismo tiempo el porvenir de generaciones futuras. Así, las repercusiones internacionales procedentes de los daños causados sobre el medio ambiente han hecho que la protección de este medio físico forme parte de las prioridades inscritas en las acciones de los Estados y de las instituciones internacionales[3].

Si, para algunos, por el deterioro del medio ambiente, quieren poner acento en el cambio climático debido al recalentamiento de la tierra por causa de la emisión abundante de los gases con efecto invernadero y de la deforestación; no sería, por tanto, hacer caso omiso de las urbanizaciones cada vez más anárquicas en muchas ciudades, con una demografía galopante que se contempla en centros urbanos de muchos lugares afectados, además, por poluciones de todo tipo convirtiéndose estos fenómenos en una de las características de ciudades modernas, principalmente en países emergentes lanzados en una carrera contra el subdesarrollo que invierten cada día en industrias de transformación sin una política rigurosa en cuanto al respeto de normas medioambientales.

En efecto, las actividades humanas en la mayoría de estas ciudades generan una contaminación urbana procedente de la polución industrial, de diferentes sustancias contaminantes constituidos de desechos sólidos o líquidos que vehiculan materias orgánicas, grasas y microorganismos (virus, baterías, parásitos,...) muchas veces, patógenos. Hay también que subrayar la presencia de detergentes, solventes de uso doméstico, etc. Así, los grandes desafíos medioambientales en las ciudades de países en vías de desarrollo son: una lucha por la racionalización de la urbanización, el reciclaje de los desechos domésticos y de otros orígenes, así como la eliminación

[3] P. W. Birnie y A. E. Boyle, *International Law and the Environment*. Oxford, Clarendom Press, 1992, p. 83.

de la contaminación industrial[4].

Todo este paisaje no excluye la polución atmosférica debida a combustibles fósiles, a la producción de energía, la emanación de gases, etc.[5] De allí, se ha ido germinando la idea de promover ciudades sostenibles consideradas como nuevos espacios saneados, liberados de estos problemas nefastos para el medio ambiente y humanamente habitables, ya que son concebidas para garantizar a sus habitantes una cierta calidad de vida.

La sostenibilidad de las ciudades: origen del concepto

La superpoblación de las ciudades modernas tras los masivos flujos migratorios y éxodos rurales, el consumo desmedido de recursos naturales que se van escaseando, las contaminaciones urbanas de todo tipo y el crecimiento de las desigualdades entre pueblos han suscitado preocupaciones tanto en la opinión pública como en centros académicos o científicos, los cuales cuestionan hoy nuestro modelo de vida que se considera como el propio germen destructor del planeta en el que vivimos.

Desde estas preocupaciones, han ido emergiendo iniciativas que tratan de impulsar actualmente nuevas normas a las que deben conformarse nuevos espacios urbanos donde ubicar nuevas vidas humanas. A partir de este momento, surgió en los países nórdicos de Europa en 1994 el concepto de ciudades sostenibles. Noruega, Suecia, Finlandia,... son actualmente pioneras de este tipo de ciudades en las que la protección del medio ambiente urbano ha dejado de ser una idea proyectada para vivirse como una realidad.

La ciudad sostenible es este espacio en el que los ciudadanos se sienten protegidos en cuanto a sus vidas y sus bienes, una protección que no se refiere sólo a la seguridad urbana como garantía frente a la violencia organizada, sino también a la seguridad en su sentido más amplio, es decir, la seguridad alimentaria, la seguridad medioambiental, el fácil acceso a los servicios públicos organizados por el Estado, sin discriminación de cualquier tipo, la participación de los mismos ciudadanos a la gestión de sus ciudades, etc.

Por tanto, la ciudad sostenible está pensada no sólo como una fortaleza preparada para proteger sus habitantes resistiendo a las catástrofes naturales, tales como inundaciones, sino también un lugar donde se vive una vida de calidad, protegiendo ésta y respetándola en virtud de normas consensuadas para todos los miem-

[4] The World Bank, *Making Development Sustainable. The World Bank Group and the Environment*. Washington, D.C., The World Bank, 1994, p. 32.

[5] H. Augier, *Le livre noir de l'environnement. Etat des lieux planétaire sur les pollutions*. Monaco, Alphée, 2008, pp. 21-24.

bros de la comunidad. Así, la sostenibilidad de la ciudad supone un espacio urbano que ofrece calidad de vida a todos sus habitantes sin discriminación, procura que todos vivan en la igualdad y la justicia social. Además, estos habitantes deben abastecerse y promover esa calidad de vida sin poner en riesgo los recursos disponibles, ya que deben velar por el bienestar de las generaciones futuras.

En concreto, los requisitos esenciales de cualquier ciudad que pretende ser sostenible son:

Un acceso a los servicios públicos básicos, garantizando así a sus habitantes una educación de calidad, unos centros de saludad apropiados, un transporte público accesible a todos y un servicio de saneamiento urbano eficaz y moderno.

Unas políticas continuas de renovación urbana, las cuales se reflejan por la remodelación de calles adaptándolas a las necesidades de todos los usuarios sin discriminación, la remodelación de plazas públicas, de parques y de otros espacios urbanos, etc.

Unas acciones de lucha en contra de la contaminación urbana, con el objetivo de reducir los CO_2 y otros gases perjudiciales para la capa de ozono. Estas acciones ponen así acento en las energías renovables. Por tanto, los medios de transporte deben ofrecer otras alternativas tales como el uso de las bicicletas y de transportes públicos (autobuses eléctricos y trenes urbanos).

Así, el concepto de ciudad sostenible que apareció en 1994, volvió a recoger fuerza durante la última década con la adopción durante la 65.ª sesión de la Asamblea General de la ONU de su Resolución 65/161 que declaraba la década 2010-2020 como «Década de la ONU para la biodiversidad».

La finalidad de esa iniciativa era poner a contribución la década 2010-2020 en la realización de objetivos del Plan Estratégico para la Biodiversidad, llamados también «Objetivos de Biodiversidad de Aichi» decididos en Japón en 2010. Estos objetivos recomiendan la preservación de los equilibrios entre los ecosistemas, estas unidades ecológicas de base formadas por el medio y los organismos que las habitan. En efecto, garantizar la supervivencia de la naturaleza y de toda la humanidad daba al concepto de «desarrollo sostenible» todo su sentido. Este nuevo despertar de conciencia marcaba el inicio de una nueva política de desarrollo, la cual concedía importancia a nuevos parámetros en relación con el medio ambiente como un componente esencial del desarrollo: de allí el desarrollo sostenible.

Sin embargo, el medio ambiente no debía eclipsar la lucha para erradicar la pobreza, tal como venía programada en la Declaración del Milenio de 2000, la cual incluía ocho objetivos, siendo esa erra-

dicación de la pobreza el objetivo principal que se debía de cumplir al finalizar 2015.

En efecto, el 6 de julio de 2015, se entregó a la ONU el informe final que establecía el balance de todas las acciones emprendidas durante los 15 años programados para el cumplimiento de la Declaración del Milenio. Los resultados no fueron alentadores. El nivel de la pobreza en muchos países no había cambiado. Por consiguiente, la ONU cambiaba de estrategias y publicaba en 2015 los *Objetivos de desarrollo sostenible* (ODS) para 2030. Eran en total diecisiete objetivos que integraban y continuaban los del Milenio[6]. La lucha contra la pobreza y la preservación del medio ambiente se convertían en los dos ejes principales en esas nuevas políticas para promover el desarrollo sostenible. Así tomaba forma la Agenda 2030 cuyos diecisiete objetivos reposan en esas dos preocupaciones: por un lado, erradicar la pobreza, y por otro, promover un desarrollo sostenible. Esa Agenda se pretende un programa ambicioso que se debe cumplir durante los quince años empezando desde 2015, es decir, a más tardar en 2030.

Para ser aún más concreto, de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible de la ONU que configuran la Agenda 2030, el undécimo de estos objetivos pide que las ciudades y las comunidades humanas sean abiertas a todos y que ofrezcan garantías de seguridad, de resiliencia y de sostenibilidad. Esa preocupación se justifica desde el hecho de que se observa actualmente en muchos países una urbanización anárquica que agrava aún más los problemas de sostenibilidad en estos espacios supuestos urbanizados.

La sostenibilidad de las ciudades en África

La urbanización en el mundo de hoy presenta varias caras y va a diferentes ritmos. Si Europa y América del Norte se urbanizan, en gran medida, según las reglas del arte, planificando y racionalizando la ocupación de los espacios; este procedimiento se encuentra aún en crisis en una gran parte de los países de Asia, América Latina y África. En estas regiones, la ocupación de nuevos espacios se hace, a veces, sin planificación. Mientras tanto, el ritmo de urbanización en estas mismas regiones, oscila entre el 4% y el 5% anual.

En África, la ciudad o el concepto que se tiene de ella, atrae a numerosas personas del mundo rural que llegan en masas a los centros urbanos, instalándose en chabolas ante la falta de viviendas disponibles, o debido a su precio inalcanzable[7]. Estos flujos migra-

[6] K. Tshimpanga Matala, «La coopération pour le développement au sein de l'ONU de 1960 à 2020. Evolution des politiques et dynamique des acteurs», en *Congo-Afrique*, n.º 554. Avril, 2021, pp. 314-331.

[7] T. Paquot, «La chabola en el corazón de la urbanización planetaria», en *El*

torios desalteran los planes de urbanización ya que estos nuevos asentamientos se hacen sin planificación y ocupan a veces las orillas de las vías férreas, de los ríos, los barrancos, o zonas donde pasan cables eléctricos de alta tensión, etc. Nacen así nuevos barrios en periferia de la ciudad, sin infraestructuras de agua potable, de desagües, de suministro de energía eléctrica, de recogida de basuras y saneamiento. De esta manera, se amontonan basureros improvisados poniendo en peligro la salud de la población.

Así, muchas de las ciudades de África Subsahariana no cumplen aún con los requisitos de ciudades sostenibles. Son ciudades cuya característica principal es la de tener un centro urbano dotado de algunas infraestructuras modernas a instar de las que se encuentran en ciudades del mundo desarrollado; centro urbano donde se ubica, en gran parte, la actividad de la administración pública y de las instituciones financieras. Es en este mismo espacio donde suele residir la clase alta de la sociedad y donde se encuentran ciertos rasgos de urbanización que respetan estándares modernos[8]. Sin embargo, se observa alrededor de ese mismo centro, barrios periféricos construidos en una anarquía urbanística que plantea serios problemas a la hora de introducir reformas que deban corresponder a la sostenibilidad de las ciudades tal como se exige la nueva Agenda 2030. Grandes ciudades de áfrica tales como Johannesburgo (Sudáfrica), Windhoek (Namibia), Luanda (Angola), Maputo (Mozambique), etc. no escapan a esta regla.

Esta característica casi común a las ciudades africanas procede de la concepción de la ciudad durante los tiempos remotos de la colonización cuando el europeo quiso construir el espacio en el que iba a habitar tratando de alejar ese espacio de los sitios donde vivían los autóctonos[9]. De esta manera, las grandes inversiones en términos de infraestructuras urbanas y de saneamientos, fueron concentradas en estos núcleos centrales de las ciudades donde vivían los europeos, y hoy la mayoría de la élite dirigente africana. Es también en estos núcleos centrales donde se han quedado ubicadas las instituciones políticas, económicas y administrativas.

El crecimiento cada vez más alto de estos barrios periféricos ha hecho que éstos se conviertan en nuevos espacios urbanos. La homogeneidad urbanística es difícil de captar en estos barrios ya que conviven chalets y chabolas en los mismos perímetros sin respeto a ninguna norma de estética urbana. Las calles no responden a los estándares internacionales, no existen aceras para peatones, los

estado del mundo 2008. Anuario económico geopolítico mundial. Madrid, Akal, 2007, p. 89.

[8] Jacques Binet, «Urbanisme et langage dans la ville africaine», en *Diogène*, n.º 93. Janvier-février, 1976, p. 92.

[9] *Idem*.

servicios públicos son inexistentes o dispersos sin ubicación clara, etc. Grandes ciudades de África de hoy, tales como Lagos (Nigeria) con un espacio de 1180 km^2 ocupado por más de 15 millones de habitantes, Kinshasa (República Democrática del Congo) con espacio de 9965 km^2 ocupado por más de 12 millones de habitantes, etc., necesitan una remodelación con vistas a garantizar su sostenibilidad. Algunos gobiernos de África se han implicado en esta agenda revisitando sus políticas de planificación y urbanización de sus ciudades. Es el lugar de indicar en este caso las reformas aportadas a la ciudad de Kigali en Ruanda, las cuales han cambiado la fisionomía urbanística de esta ciudad tratando de erigir algunos de sus barrios conforme a la sostenibilidad que exige la Agenda 2030.

Se pueden considerar como factores que alejan las ciudades africanas de la sostenibilidad, los siguientes:

La fuerte concentración de los servicios públicos en el núcleo urbano de la ciudad. Así, se percibe una falta de distribución racional de estos servicios públicos al haberlos concentrado casi todos en este núcleo urbano, lo cual crea una fuerte concentración poblacional y una densidad que congestiona estos centros urbanos en la horas laborales. Y sin transporte público adecuado, se puede imaginar el paisaje caótico que se genera durante estas horas laborales.

La anarquía urbanística en los barrios periféricos. La población local se apropia terrenos sin una previa parcelación y planificación urbana del Estado. A veces, están metidas, en estas operaciones de parcelación anárquicas sin referencia a los planes catastrales del Estado, las autoridades tradicionales, supuestos dueños de esas tierras. Estas autoridades se disputan el protagonismo con los agentes del Estado encargados legalmente de la parcelación de las tierras. Así, la presencia de varios actores en estas operaciones dificulta la puesta en marcha de un plan de urbanización y de saneamiento apropiado de estos espacios. En este caso, estos barrios nacen con calles desprovistas de sistema de drenaje de aguas, con infraestructuras deficitarias en cuanto a aducción de aguas de uso en las viviendas como al suministro de energía eléctrica[10].

El fenómeno de autoconstrucción en África. Consideramos la autoconstrucción como el hecho para un habitante de una aglomeración bien determinada de realizar por su cuenta la construcción de su vivienda sin la ayuda o casi de los profesionales en este sector. Así, la autoconstrucción se realiza cuando una edificación o una construcción está ejecutada sin la asistencia de una empresa, ni de trámites relativos a esa obra. En este caso, la persona propietaria de la casa en edificación se encarga ella misma y personalmente

[10] M. Lusamba Kibayu, «Urbanisation et fabrique urbaine à Kinshasa: Défis de la maîtrise de l'étalement du territoire», en *Congo-Afrique*, n.º 509. Noviembre, 2016, pp. 882-883.

de realizar esa construcción. En África, esta manera de proceder es frecuente y es un gran obstáculo a la emergencia de ciudades sostenibles. En efecto, en ese continente, una gran parte de la población no tiene informaciones necesarias para poder seguir los trámites administrativos que permitan elevar su construcción según las reglas del arte. Desgraciadamente son muy pocos los que se conforman con estos trámites. El 80% de la población en África está prácticamente en la autoconstrucción, a veces asistida o semi-asistida. Las dificultades económicas y financieras de la mayoría de los habitantes en las ciudades no les permiten construir sus casas pasando por los servicios de un arquitecto, o de una empresa constructora.

Así, la autoconstrucción ha contribuido a desequilibrar el paisaje urbano de muchas ciudades del continente africano, las cuales no responden a las normas de sostenibilidad al no respetar los planes urbanísticos diseñados en relación con la resiliencia, los factores de seguridad urbana y el acceso fácil a los servicios públicos básicos. Esta autoconstrucción provoca, no sólo daños arquitecturales y turísticos, sino también accidentes de los que muchas personas han sido víctimas. Cuántas casa inundadas construidas en las orillas de los ríos al desbordar éstos! Cuántas personas electrocutadas al caer cables de altas tensiones sobre sus viviendas que han sido erigidas ilegalmente en estas zonas prohibidas! La falta de mano de obra cualificada amplifica aún el drama.

Por consiguiente, la autoconstrucción ha favorecido en África, en los alrededores de viejos centros urbanos, el crecimiento de nuevos barrios sin obras previas de saneamiento, ni de red viaria, ni de alcantarillado; sin un diseño esquematizado de electrificación y suministro de agua. Estas infraestructuras vienen, a veces, después de que se haya construido las viviendas, con todo lo que se puede suponer en cuanto al desorden urbanístico que se genera.

Las dificultades de acceso a los servicios públicos de calidad en cuanto a los cuidados médicos, los servicios de transporte, los centros educativos.

El déficit de los servicios de saneamiento de las ciudades. El crecimiento sin control de las ciudades africanas ha acabado ejerciendo una fuerte presión demográfica ante los servicios de saneamiento de estas ciudades que parecen hoy, en la mayoría de los casos, superados a la hora de cumplir con sus objetivos. Son numerosas las montañas de basureros que esperan ser vaciados.

Las desigualdades sociales que se observan en los habitantes de estos barrios en África, rompen la cohesión social y lleva a la emergencia de unas ciudades con diferentes estilos de vida y sin homogeneidad urbanística. La modernidad convive con suburbios presentando una diversidad de facetas de insostenibilidad para la ciudad.

A pesar de estas dificultades, como ya mencionados, los gobiernos africanos pretenden implicarse en este compromiso exigido por la Agenda 2030, tratando de conformar sus políticas de sostenibilidad urbana a los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, particularmente en lo que concierne el fomento de ciudades sostenibles. Hoy la ciudad de Kigali en Ruanda, como señalado arriba, es un argumento convincente en apoyo a este compromiso. Esta ciudad sirve de modelo a muchos países africanos que descubren que, a pesar de pocos medios financieros y de la pobreza, se puede lograr construir espacios urbanos sostenibles.

En relación con este mismo compromiso, el Banco Mundial se ha implicado con el gobierno de la República Democrática del Congo para llevar a cabo un proyecto de desarrollo sostenible en algunas ciudades del país. En efecto, tras la firma en 2013 de un convenio de colaboración, el Banco Mundial y el gobierno de Kinshasa pusieron en marcha el Proyecto de Desarrollo Urbano que abarcaba, al principio, a seis ciudades del país (Matadi, Kikwit, Bukavu, Kalemie, Mbandaka y Kindu), que posteriormente se amplió a nueve ciudades en 2017 (Goma, Kisangani y Kolwezi).

El convenio consiste no sólo en hacer que algunos espacios de estas nueve ciudades elegidas sean conformes a las normas de sostenibilidad urbana tras la construcción de infraestructuras modernas y adaptadas a la nueva dinámica de esas ciudades, sino también que sus dirigentes, —los alcaldes—, se impregnen de nuevas normas de gestión sostenible de esos espacios, de la descentralización de algunos servicios para dar mayor responsabilidad a los ciudadanos en la gestión cotidiana de sus ciudades.

En otros términos, el Proyecto de Desarrollo Urbano (PDU) tiene como objetivo principal, el de reforzar las capacidades de gestión institucional de las nueve ciudades del país tratando de mejorar su gobernabilidad y garantizar su sostenibilidad mediante la remodelación y la modernización de las infraestructuras prioritarias de estas ciudades.

La primera fase de este proyecto se inició en 2013 con seis ciudades y se finalizó en 2017 con una inversión de cien millones de dólares. Se contempló una financiación adicional de noventa millones de dólares para la segunda fase que va de 2018 a 2022 con la entrada en el proyecto de las tres ciudades ya mencionadas.

Más allá de este proyecto, el Banco Mundial y el gobierno pusieron en marcha otro proyecto de desarrollo multisectorial y de resiliencia urbana para la ciudad de Kinshasa, capital del país. El proyecto tiene el objetivo de modernizar las infraestructuras de esta ciudad, de luchar contra las inundaciones y erosiones, sin olvidar de reforzar igualmente las capacidades de gestión de los respon-

sables. Es cierto. Conviene subrayar ciertas dificultades a la hora de implementar con eficacia estos proyectos. Las causas estriban en el déficit en las capacidades de gestión y planificación urbana por parte de algunos dirigentes de estas ciudades. Por consiguiente, han sido proyectados seminarios de reciclaje y de refuerzo de las capacidades, centrados en temas de gestión y de planificación.

Por otra parte, cabe subrayar la poca conciencia en la población acerca de los temas medioambientales y de sostenibilidad, es decir, la falta manifiesta de una cultura en relación con la preservación del medio ambiente.

Conclusiones

El déficit de infraestructuras en muchas ciudades africanas, principalmente los servicios de saneamiento, los transportes públicos, las nuevas tecnologías de información y de comunicación, el abastecimiento en agua potable y en energía, el acceso a los servicios públicos y sociales (centros educativos y de salud), etc., es un mayor obstáculo para propulsar la aceleración del crecimiento económico y contribuir en la lucha contra la pobreza en el continente. Así, lo es también para promover ciudades sostenibles en el mismo continente[11].

Es cierto, las infraestructuras modernas impulsan el crecimiento económico ya que forman parte de los factores prioritarios y los requisitos para atraer las inversiones externas. De esta manera, contribuyen a la creación de la riqueza y a la reducción de las desigualdades sociales, de modo que obran en la homogeneización de la sociedad y la modernización de sus asentamientos. En este sentido, hay que entender que la creación de ciudades sostenibles en África requiere importantes inversiones para su modernización adaptando sus infraestructuras a normas o estandartes que se requieren para esas ciudades.

Por otra parte, la promoción de ciudades sostenibles debe ser una responsabilidad de todos, es decir, tanto de los dirigentes como de las poblaciones. En cuanto a los dirigentes, no sólo hace falta poner en marcha políticas consecuentes para promover esas ciudades sostenibles, sino también, se debe apoyar estas iniciativas con inversiones correspondientes. El gran problema que experimenta la mayoría de los gobiernos de África es la falta de medios financieros para la remodelación y la modernización de las ciudades ya existentes, y la planificación y la urbanización de nuevos espacios habitables. Así, conviene una reflexión objetiva y exhaustiva sobre esta cuestión con vistas a buscar vías fiables de financiación capaces de apoyar este proyecto y alcanzar el objetivo en 2030.

---

[11] La Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun. Rapport de la Commission pour l'Afrique*. Mars 2005, p. 268.

En cuanto a las poblaciones, es necesaria e inevitable una sensibilización continúa y una educación a la sostenibilidad para fomentar en África una cultura en adecuación con la preservación del medio ambiente. Talleres, seminarios y otros encuentros a nivel de los ayuntamientos y otras entidades descentralizadas implicadas en la gestión y la administración de la ciudad, pueden contribuir en esta tarea. En el mismo sentido, la participación de las asociaciones y los movimientos de la sociedad civil sería también un aporte importante. En efecto, la sociedad civil debe ser para las autoridades urbanas, las Alcaldías e otras instituciones municipales, una aliada de talla en esas campañas de sensibilización para implementar la sostenibilidad de las ciudades africanas[12].

Por otra parte, cabe subrayar que al término de la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1972, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU. Se le reconoció a este órgano la misión de ejercer una función dirigente en materia de protección del medio ambiente, es decir, coordinar la cooperación internacional en el sector del medio ambiente a través de un control científico y de una difusión de datos capaces de llevar los pueblos a cambiar hábitos, inculcar la cultura ecológica y promover actitudes que preserven el medio ambiente y mejoren la calidad de vida de los pueblos. Sin embargo, se nota que las acciones de este órgano en los países africanos son casi ausentes. Conforme a esta misión, es recomendable una intensa colaboración entre esta institución y los servicios estatales, municipales y la sociedad civil con cara a promover y desarrollar actividades a favor de la promoción de ciudades sostenibles.

La prioridad consiste no sólo en remodelar con infraestructuras modernas los antiguos centros urbanos para convertirles en espacios más sostenibles conforme a los objetivos de la Agenda 2030, sino también en crear nuevos centros para descongestionar estos espacios, sin olvidar de urbanizar y reformar según normas de sostenibilidad los barrios periféricos en los alrededores de estos centros. Todas estas obras deberán consistir en la mejora, la ubicación y la racionalización de los servicios administrativos en estos barrios, la modernización de las infraestructuras en cuanto al alumbrado público, el suministro de agua y energía de uso doméstico, el acceso a los transportes públicos, las escuelas y los centros médicos de calidad, la regularidad de los servicios de saneamiento y recogida de basuras, etc.

El objetivo final de estas políticas es el de convertir estas ciudades en espacios que ofrezcan una calidad de vida a sus habitantes,

---

[12] E. Dosantos Blanco, «El fortalecimiento de las instituciones locales, nueva prioridad para la cooperación al desarrollo. Ayuntamientos competentes para una cooperación eficaz», en *Tiempo de Paz*, n.º 69. Primavera, 2003, pp. 10-20.

un espacio marcado por una homogeneidad urbanística que, en su globalidad, no sólo pone de manifiesto una estética atractiva a la ciudad, sino también experimenta una reducción de desigualdades e injusticias en cuanto al acceso de sus habitantes a los servicios públicas básicos que ofrece.

La Agenda 2030 adoptada en 2015 toca fin en 2030. Por tanto, ya ha hecho casi la mitad de su recorrido. Quedan aún ocho años para cumplir con el objetivo de convertir los asentamientos humanos africanos en ciudades sostenibles. Al considerar el ritmo de crecimiento económico durante estos últimos en el continente, afectado por la pandemia de COVID-19, no sería atrevido decir que va a ser difícil cumplir con este objetivo en 2030.

Bibliografía

- Augier, H. (2008), *Le libre noir de l'environnement. Etat des lieux planétaires sur les pollutions*. Monaco, Alphée.
- Binet, J. (1976), «Urbanisme et langage dans la ville africaine», in *Diogène*, n.º 93.
- Birne, P. W., y A. E. Boyle (1992), *International Law and Environment*. Oxford, Clarendom Press.
- Dosantos Blanco, E. (2003), «El fortalecimiento de las instituciones locales, nueva prioridad para la cooperación al desarrollo. Ayuntamientos competentes para una cooperación eficaz», en *Tiempo de Paz*, n.º 69.
- Juste Ruiz, J., y M. Castillo Daudi (2014), *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- La Commission pour l'Afrique (2005), *Notre intérêt commun. Rapport de la Commission pour l'Afrique*.
- Lusamba Kibayu, M. (2016), «Urbanisation et fabrique urbaine à Kinshasa. Défis de la maîtrise de l'étalement du territoire», en *Congo-Afrique*, n.º 509.
- Paquot, T. (2007), «La chabola en el corazón de la urbanización planetaria», en *El estado del mundo 2008. Anuario económico geopolítico mundial*. Madrid, Akal.
- The World Bank (1994), *Making Development Sustainable. The World Bank Group and the Environment*. Washington, D. C., The World Bank.
- Tshimpanga Matala, K. (2021), «La coopération pour le développement au sein de l'ONU de 1960 à 2020. Evolution des politiques

et dynamique des acteurs», en *Congo-Afrique*, n.º 554.

- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*. London, Oxford University Press.

Contexto, políticas y perspectivas internacionales en inclusión educativa y laboral con miras a la Agenda mundial 2030

por Atenea Amaro Arista, Maricela Zúñiga Rodríguez y Dra. Rosa Elena Durán González

Introducción

El presente escrito, es resultado del análisis documental y de discurso referente al contexto, políticas y perspectivas internacionales de la agenda 2030 para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible; tiene como propósito reflexionar sobre el derecho a la educación de calidad y el trabajo de las personas con discapacidad, partiendo de los resultados más actuales de los organismos e instituciones internacionales, hasta las limitaciones y oportunidades derivadas por la emergencia sanitaria en el mundo causada por la COVID-19 para los grupos minoritarios, así como, los inevitables cambios actuales y futuros que los ámbitos educativo y laboral deberán emprender para seguir el eje de inclusión como una prioridad para superar la exclusión, la desigualdad y el rezago a nivel mundial.

El reconocimiento de la diversidad provoca que la convivencia con todos a quienes se consideraba diferentes se convierta en un motivo de transformación social. Para incluir a la diferencia, se requieren condiciones que permitan no sólo cambiar la cultura, sino brindar el acceso a todos los espacios sociales y ofrecer las oportunidades que la inclusión como paradigma establece.

El actual contexto por la pandemia por la COVID-19, ha hecho aún más visibles las diversas desigualdades y la exclusión existente en dos sentidos, por las condiciones personales (por ejemplo, la situación de discapacidad) que puede limitar el tránsito y movimiento y por la condición económica (el acceso a bienes y servicios), que, si bien han existido desde la existencia del hombre, en la situación de crisis sanitaria representan un mayor riesgo de rezago social, pensando en un panorama negativo, si por el contrario se mira como una oportunidad de cambio en el sistema mundial, que permita replantear las políticas en todas sus esferas y transformar las prácticas (educativas, laborales, sociales, entre muchas otras) con el fin de llegar una verdadera inclusión, aprovechando el desarrollo tecnológico y la innovación como consecuencia de la crisis sanitaria y haciendo efectivos los derechos a la educación y el trabajo, que desde hace décadas atrás se busca universalizar para toda la población mundial, trayendo beneficios y oportunidades de desarrollo económico a los países que decidan adoptar esta visión como parte

de las política prioritarias a partir de la pandemia y después de ella.

A lo largo del presente trabajo se abordan temas como el contexto en el que desarrolla la inclusión, las políticas que giran alrededor de ello, las perspectivas internacionales desde la emergencia sanitaria y la visión después de ella tomando el caso específico de las personas en condición de discapacidad, con el objetivo de reflexionar sobre nuevas prácticas inclusivas mediadas por características peculiares como es el confinamiento y el uso de la tecnología, en espacios sociales como la educación y el trabajo, que permitan brindarles un lugar en la sociedad, desarrollarse en todos los ámbitos individuales, así como, colectivos y ser económicamente productivos.

El derecho a la educación y al trabajo: condiciones actuales

En el mundo, las condiciones educativas han cambiado a partir de la emergencia sanitaria actual, ante las diversas mutaciones del virus SARS-CoV-2, millones de estudiantes, profesores, personal administrativo y directivo han tenido que permanecer en confinamiento desde inicios de 2020. Este último año, por ejemplo, la UNESCO (2020) estima que más de 177 millones de estudiantes iberoamericanos, quedaron confinados/as en sus hogares, profundizando aún más las brechas y necesidades de los más desfavorecidos, y en especial en regiones como Latinoamérica, las respuestas a la crisis de la COVID-19 no han prestado suficiente atención a la inclusión de todos los educandos.

Ante este panorama, el derecho a la educación, visto desde el lente de la universalización, es un motivo de discusión constante por los organismos e instituciones internacionales, regionales, nacionales y locales que advierten de los riesgos y las posibles consecuencias del cierre de las escuelas, una de ellas el aumento de la posibilidad que la población en riesgo de deserción, no regrese a las aulas y dejan inconclusos sus procesos formativos, otra, igual de grave, que las desigualdades existentes dentro de los sistemas educativos, se perpetúen y a estas, se agregan aquellas que tienen que ver con la falta de recursos digitales y conexiones a internet, lo que provocará mayor rezago y exclusión de aquellos que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad. Pereyra (2020) expresa al respecto que la pandemia con sus secuelas de emergencia sanitaria, aislamiento y virtualización de la vida cotidiana evidenció cuestiones preexistentes en las que pueden visualizarse la existencia de desigualdades, brechas y distancias sociales. Por una parte, aquellas de antaño vinculadas a la estructuración social con sus notas de pobreza y fragmentación; y las que podemos considerar nuevas, relacionadas con la disponibilidad, acceso y uso de la tecnología.

Es notable que, ante la crisis provocada por la pandemia, el de-

recho a la educación además de ser planteado desde el enfoque de universalidad también se gesta desde una perspectiva inclusiva, es decir, todos deben recibirlo; hacer accesible el espacio educativo es un eje tanto en el contexto de antes, durante y después de la pandemia, convirtiéndose en un eje permanente; la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2019) considera que «la pertinencia educativa relacionada con las dimensiones de aceptabilidad y adaptabilidad de la educación, consiste en la capacidad de reconocer el contexto y las particularidades de cada persona, y por lo tanto, capaz de promover una variedad y flexibilidad de propuestas curriculares», por consiguiente, los sistemas educativos deberán de transformarse en materia curricular, haciendo las adecuaciones y adaptaciones necesarias que le permitan llevar educación a todos y todas en su condición de universal y adaptarse a las características diversas de los educandos en su particularidad de inclusiva.

Los procesos educativos deben ser adaptables y flexibles, no sólo a las características personales y diferencias que son parte de toda la población estudiantil, sino a las condiciones contextuales que presenta la sociedad actual, haciendo cambios, que, en una visión futura, favorezcan principalmente a aquellos, para quienes, la educación no estaba al alcance por cuestiones económicas, de movilidad, distancia geográfica, idioma o particularidades físicas y que, ahora, acentuada por una crisis sanitaria, es capaz de ofrecer accesibilidad a través de la tecnología y sus diversos recursos, beneficiándose, con mayores posibilidades de alcanzar el objetivo de brindar un derecho universal de la educación en todo el mundo y reducir la desigualdad, las brechas y la falta de oportunidades para los sectores de la población más vulnerables. Sin embargo, tomando en cuenta lo dicho por Echeitia y Fernández (2021), la inclusión es un proceso siempre inconcluso que requiere de procesos constantes de revisión y reflexión para identificar y minimizar las barreras que limitan el acceso, la participación y aprendizaje de la diversidad del alumnado, las condiciones contextuales y las características en la dinámica colectiva, deberán propiciar una revaloración constante de los procesos de inclusión en todas las áreas de la sociedad.

En lo referente al derecho al trabajo, es indispensable resaltar que si hay lugar en la educación para todos, también deberá haberlo una vez que se insertan al sector laboral, adviértase qué dichas oportunidades ya eran limitadas antes de la pandemia para egresados de la educación superior, personas no egresadas y mucho más para aquellos que proceden de los grupos minoritarios (mujeres, indígenas, migrantes, personas con discapacidad y adultos mayores) obligándolos a dedicarse a actividades en condiciones laborales precarias, en muchas casos que no tienen que ver con el área de estudio y en otros, a buscar alternativas de subsistencia apro-

vechando la modernidad y recursos tecnológicos como es el caso de los *influencers*, *youtubers* y *bloggers*, que en su mayoría, la educación y las universidades no han ofrecido un lugar o posibilidad de movilidad social así como una vida digna, es de esperarse que las condiciones impuestas por la pandemia agraven la situación económica y por ende laboral de millones de personas en todo el mundo, agregando a los problemas mencionados, la perdido de empleo, la reducción de horas de trabajo y salario o cambio de actividad productiva para seguir generando ingresos.

Respecto a la relación entre educación superior y empleo en el panorama actual de la emergencia sanitaria, la UNESCO (2020) a través del documento COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones, señala que, es importante anticipar la situación que van a encontrar las cohortes de estudiantes que se gradúen en 2020 o incluso en 2021 y que, debiendo hacer frente al pago de sus préstamos y créditos universitarios, van a encontrarse con un mercado laboral deprimido por causa de la crisis, por tanto las perspectivas laborales de los jóvenes graduados son inciertas y aún lo son más para los que pertenecen a los sectores más desfavorecidos, por ejemplo los que presentan situación de discapacidad.

Las condiciones presentes en la inclusión educativa y laboral, ponen de manifiesto la necesidad de brindar oportunidades para que todas las personas se desarrollen y desenvuelvan como parte de la población global, las universidades son una parte fundamental en la creación de programas académicos que permitan lograr de forma exitosa la vinculación profesional e inserción laboral de todos los estudiantes, en especial juegan un papel de vital importancia en la concientización, promoción e inclusión de aquellos que representan mayor vulnerabilidad de ser excluidos o quedar en rezago social.

En el contexto de la progresiva salida de la crisis, los gobiernos deberían considerar, por lo menos, cuatro vectores: el papel de la educación superior en la recuperación; la necesidad de forjar consensos nacionales; el establecimiento de un marco regulatorio claro; y, finalmente, el fomento de la cooperación internacional (UNESCO, 2020: 46), es decir, la educación jugará un papel fundamental en la salida de crisis ocasionada por la pandemia y deberá ser protagonista en la movilidad social y la igualdad de oportunidades.

Agenda mundial, política inclusiva actual y futura

La Agenda 2030 y los objetivos para el desarrollo sostenible planteados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) resaltan en el objetivo cuatro garantizar una educación que asegure la inclusión, la equidad, y promueva oportunidades de aprendizaje a lo lar-

go de la vida para todos al que se adhirieron más de ciento noventa países en el marco de la Agenda 2030, para erradicar la pobreza, superar las desigualdades y solucionar el cambio climático (Echeitia y Fernández, 2021).

Con el fundamento anterior, pareciera que la inclusión se ha convertido en un eslogan que se lee en todos los espacios sociales, educativos y culturales en México y el mundo, como consecuencia, se han generado acciones y prácticas por parte de los organismos supranacionales, internacionales y los gobiernos de las diferentes naciones que permitan trazar un camino para llegar a la meta de convertir a la sociedad en «inclusiva», garantizando el derecho a la educación, así como, la igualdad de oportunidades como parte de la tan anhelada justicia social.

Antes de la pandemia por COVID-19, las políticas en su generalidad ya hacían énfasis en la importancia de la inclusión de los grupos vulnerables en todas las esferas sociales, destacando, la importancia del trabajo de los Estados en preeminencia de sus derechos a través de un trabajo intersectorial a servicio de la equidad e igualdad. La política, dividida en sus diversas aristas (social, económica, educativa, sanitaria, entre otras) debe practicarse con un enfoque intersectorial, es decir, los procesos inclusivos no pueden alcanzarse a través de una sola de ellas, sino que la contribución de todas y su interrelación permitirá brindar las mismas oportunidades a todos y todas de forma exitosa, siempre bajo una mirada de respeto y reconocimiento de la dignidad humana como base del desarrollo de la sociedad global en la que se llevan a cabo todas las prácticas y procesos relacionados con la diversidad y la diferencia.

En el *Informe de seguimiento de la educación en el mundo. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción* de la UNESCO (2020) se destaca que, en todo el mundo, las leyes de educación general o inclusiva bajo la responsabilidad de los ministerios o secretarías de educación se focalizan en las personas con discapacidad en el 79% de los países, las minorías lingüísticas en el 60%, la igualdad de género en el 50% y los grupos étnicos e indígenas en el 49%. A partir de políticas como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966), la Educación para Todos (UNESCO, 1999, 2000 y 2020), Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2008) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2019), por mencionar algunas, el camino hacia la atención de los grupos más desfavorecidos, minoritarios o en situación de vulnerabilidad como hacen referencia a la diversidad dentro de los documentos mencionados, se aclara no sólo para reconocer sus derechos, sino para hacerlos parte de la sociedad.

Lo anterior, refleja el esfuerzo y a su vez avance de las naciones con respeto a la legislación, sin embargo, no ha sido suficiente para que se deje de hablar de exclusión, discriminación o rezago, esto, como consecuencia de la falta de coherencia entre las políticas internacionales, los sistemas educativos y económicos de algunas regiones del mundo que siguen perpetuando barreras y haciendo inaccesibles los espacios sociales.

En el actual contexto derivado por la pandemia por la COVID-19, las condiciones de la sociedad han cambiado de forma radical, haciendo aún más evidentes las desigualdades, no obstante, se advierte que, de seguir perpetuándose la globalización como orden mundial, los derechos humanos deben ser universalizados, es decir, aplicarse hasta el lugar más recóndito del planeta y hacerlos válidos aún en condiciones extremas como representa la crisis sanitaria y económica vividas hasta el día de hoy. Como bien menciona Aztiz (2014: 7) el efecto directo de la nueva narrativa mundial que enfatiza la inclusión en un mundo altamente globalizado es la intensificación de los derechos colectivos (mujeres, homosexuales, discapacitados, indígenas, entre otros) y como lo reafirma la UNESCO (2020), es una expresión de justicia, no de caridad, cualesquiera que sean las diferencias, biológicas o de otro tipo, y como quiera que se las describa.

Lo anterior hace notar que las dificultades experimentadas por la humanidad siempre revelan nuevas desigualdades y equidades, sin embargo, los derechos deben prevalecer y aplicarse sin importar las condiciones sociales, más aún cuando se rigen por una política global donde los ciudadanos pertenecen al mundo, no sólo a un lugar.

Las políticas educativas y de empleo, se encaminan también hacia un paradigma de la conectividad, dando un salto desde la inclusión a los espacios físicos a la inclusión digital, estructurando marcos normativos y lineamientos que propicien las actividades escolares y laborales no presenciales, no sólo para salvaguardar la integridad física de las personas a partir de la emergencia sanitaria, evitando el contagio a partir de un distanciamiento físico, sino, como una perspectiva donde se puede facilitar y hacer accesible para muchos colectivos de la sociedad, la posibilidad de matricularse dentro de los diferentes niveles educativos y también contar con nuevas opciones de inserción laboral en el sector público o privado que han decidido apostar por el teletrabajo, como señala un reciente estudio del CaixaBank Research titulado *Nuevos paradigmas 2021. El mundo post-COVID,* posiblemente, la necesidad de afrontar el paro económico que ha supuesto la COVID-19 ha llevado a muchos sectores de la economía a descubrir que su capacidad para teletrabajar es mayor, con esto han abierto puertas a una nueva concepción de la inclusión, que encuentra nuevas formas de ponerse en práctica

buscando llegar hasta los grupos con características de riesgo y que por primera vez derriba las barreras físicas y evidencia las posibilidades de adecuación en todos los ámbitos sociales donde todas las personas pueden ser parte y llevar a cabo una función dentro de un mundo cada vez más diverso.

Construir una nueva visión de la inclusión como perspectiva global

Las consecuencias derivadas por la pandemia por la COVID-19 ya comienzan a ser visibles, la palabra «incertidumbre» define de forma precisa el sentir de la población, si bien aún no se conoce en su totalidad la repercusión colectiva e individual, es indudable que trajo cambios extremos en las formas de socialización, de intercambio y comunicación, que dejan fuera a muchos sectores de la población donde contar con un dispositivo electrónico y una conexión de internet se han convertido en el medio de contacto entre las personas.

Es entonces que, en materia de inclusión, la tecnología y recursos digitales jugarán un papel fundamental para hacer accesible tanto la educación como el empleo y poder acercar los derechos a todas las personas, en especial los derechos a la educación y el trabajo.

En el contexto latinoamericano de acuerdo con de Hoyos (2020: 259), «la pandemia puede representar también una oportunidad para romper con la inercia y sentar las bases de una escuela del futuro que promueva la equidad y la priorice. Esto requiere reconocer que los sistemas educativos en la región reproducen, e inclusive exacerban, las desigualdades de origen y que esta es la fuente de su vulnerabilidad y falta de resiliencia»; por su parte, desde el punto de vista de Rivoir y Morales (2021), la conectividad en los países latinoamericanos no está garantizada para amplios sectores de la población, sobre todo para los más vulnerables socioeconómicamente, los pertenecientes al medio rural, y niños y niñas de entre cinco y doce años. Esta carencia constituye un importante problema para la educación, y debe ser atendida.

Con lo anterior, se hace evidente el enorme riesgo de excluir más a quienes ya eran excluidos de la educación y también del empleo, es imperante que la transformación de los sistemas educativos a nivel mundial, pero sobre todo en países en desarrollo como lo es Latinoamérica, se acompañe de políticas de inclusión digital y financiamiento que permita dotar de la tecnología necesaria a las escuelas, comunidades y personas que por diferentes circunstancias la pandemia dejó fuera.

Organismos internacionales como la ONU, UNESCO y la OEI, recomiendan iniciar y sostener procesos de innovación educativa en

materia de inclusión para derribar las barreras existentes, dichos procesos se encaminan en ver la crisis sanitaria como una oportunidad de transformación de las prácticas educativas, lo que se hacía para enseñar y aprender ya no puede ser de la misma forma, la dinámica cambió y es necesario hacer uso de la tecnología como un medio de apoyo para llegar a todos los sectores de la población. Es necesario recalcar que se deberá seguir trabajando por el derecho a la educación a la par de la calidad de esta, avanzando tanto en la cobertura, ahora con un sentido digital, proveyendo de la tecnología necesaria a las escuelas, docentes y estudiantes, así como hacer las adecuaciones necesarias para que ningún estudiante quede excluido de esto.

La calidad estará encaminada a dotar a los estudiantes de competencias globales necesarias para hacer frente a los retos del mundo, así como del contexto actual y futuro traerán, se deberá incluir un enfoque integral de la educación que asuma a niños, niñas, jóvenes y personas adultas como sujetos del derecho, que promueva la interculturalidad entendida como la interacción de cosmovisiones en igualdad de condiciones, la equidad de género, el nexo entre ciudadanía y democracia, una nueva relación intergeneracional, la conservación y cuidado del medio ambiente, una relación de respeto por las demás especies y por la naturaleza, la eliminación de toda forma de discriminación, la promoción de la justicia y la construcción de una cultura de paz y de resolución no violenta de los conflictos como se planteó en el *Reglamento interno* de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación desde el 2019.

En el mismo tenor, Echeitia y Fernández (2021), proponen un modelo de escuela en la que, todos los alumnos y alumnas sientan que «importan e importan por igual», que vean satisfecho su derecho a recibir una educación de calidad en las escuelas de su comunidad que deseen, en igualdad de condiciones, de modo que puedan lograr el máximo aprendizaje posible en todas las áreas del currículo de cada etapa educativa y buscando que se sientan escuchados/as, reconocidos/as y valorados/as en sus grupos de referencia.

Así mismo, como plantea de Hoyos (2020: 255), aquellos países que vean en la pandemia una oportunidad para innovar y abordar los antiguos retos educativos podrán aspirar a construir un sistema mucho más equitativo, eficiente y resiliente, fortalezas que son indispensables en el camino hacia la justicia social en todos sus campos.

Una de las perspectivas, encaminadas al logro de un modelo inclusivo dentro de la escuela se dirige a tres aspectos propuestos por Echeitia y Fernández (2021):

Presencia: la necesaria presencia de todos los alumnos y alumnas en los centros y espacios educativos comunes/regulares, desde las

actividades del aula hasta las actividades extraescolares, pasando por los momentos de descanso, comida o recreación.

Participación: la participación en educación implica ir más allá del mero acceso o presencia supone aprender con otros/as y colaborar con ellos/as en el transcurso de las clases y las lecciones, habla también de una necesaria implicación activa con lo que se está aprendiendo (y enseñando).

Aprendizaje: la preocupación porque todo el alumnado de la escuela tenga el mejor rendimiento escolar posible en las diferentes áreas del currículo de cada etapa educativa. Debe vincularse, sobre todo, con una forma de evaluar que debe prestar más atención al reconocimiento del progreso de cada estudiante respecto a sí mismo.

Es así, que se pueden trabajar la cobertura y calidad, no perdiendo de vista la diversidad existente, las diferentes capacidades y las posibilidades de desarrollo para cada estudiante, que se trabajan y potencializan desde el currículum escolar, flexibilizando a contextos presenciales, remotos o híbridos.

Por su parte desde la perspectiva de la UNESCO (2020), quien platea un modelo educativo para la digitalización, la hibridación y el aprendizaje ubicuo, se trabajará en ejes como el aseguramiento del derecho a la educación de todas las personas en un marco de igualdad de oportunidades y de no-discriminación como primera prioridad, la generación de marcos regulatorios, de financiamiento y de incentivos adecuados, así como el impulso y apoyo a programas e iniciativas inclusivas, pertinentes, suficientes y de calidad en la educación por parte de los Estados y el principio de no dejar a ningún estudiante atrás, ya que es imperativo atender, prioritariamente, las necesidades pedagógicas, económicas y también socioemocionales de aquellos estudiantes que, por sus características personales o socioeconómicas, puedan haber tenido, o tengan, mayores dificultades para continuar su formación en modalidades no tradicionales.

De igual manera, el empleo y sector productivo se transformarán a la par de los diversos ámbitos sociales, observando un crecimiento en el teletrabajo, a distancia o remoto, donde un aumento del teletrabajo podría facilitar unas condiciones laborales más flexibles, lo cual ofrecería a las personas la oportunidad de conciliar mejor su vida laboral con la vida familiar o la posibilidad de vivir en áreas más alejadas de las grandes ciudades. En otras palabras, la generalización del teletrabajo podría reportarnos una mejor calidad de vida y unas ciudades menos congestionadas y más limpias (CaixaBank Research, 2021: 63).

La OIT por su parte, estima que 1250 millones de trabajadores, esto es, el 38 por ciento de la población activa mundial, están empleados en sectores que hoy afrontan una grave caída de la produc-

ción y un alto riesgo de desplazamiento de la fuerza de trabajo y que, para continuar, deberán transformar sus estrategias de empleo y servicio. Este mismo organismo, destacó dentro de su *Reseña de políticas* en el 2020 que se debe promover el «trabajo decente» para todos y garantizar el empleo y la protección social de todas las personas, en especial las que se encuentran en una situación de riesgo. Es decir, todas las personas, tienen derecho al trabajo, a la igualdad de condiciones laborales y a la seguridad social, aún más en un contexto de riesgo como lo es la pandemia actual; hablando de los profesionistas, egresados de las universidades, se agrega que no sólo tienen derecho a un empleo decente, sino a un empleo decente relacionado con la práctica de su disciplina de estudio.

La desigualdad de condiciones laborales afecta a un gran porcentaje de personas a nivel mundial, jóvenes, egresados y diversos grupos en condición de vulnerabilidad, esto, derivado de la crisis económica que vive el mundo y de factores de índole social, político, cultural y ahora sanitario que afectan de forma directa la inserción laboral, la misma OIT advierte que se deben tomar acciones para evitar mayor rezago y exclusión, ya que la situación puede agravarse y llegar a números extremos de pobreza y marginación en el mundo.

Asumir la pandemia como un incentivo de transformación social en todos los ámbitos y niveles, permitirá encarar el futuro desde una perspectiva de cambio, caracterizada por la incertidumbre, pero también por la oportunidad de innovar, inventar y proponer nuevas formas de interacción social e inclusión, sin perder de vista, el enfoque humano que debe caracterizar a cualquier época o etapa que experimente la humanidad, los lentes con el que se mire, determinarán el éxito que se obtenga.

A modo de conclusión

La accesibilidad no se limita a la descripción de procesos que se lleven a cabo en las diferentes esferas sociales, sino a las situaciones prácticas, donde la diversidad y la diferencia se ha convertido en lo común y lo cotidiano. Un mundo accesible se encamina a que todos y todas tengan la oportunidad de desarrollarse y alcanzar una vida digna, entendiendo la palabra digna como la satisfacción de las necesidades físicas, materiales y espirituales dando la oportunidad de desarrollo de sus capacidades y competencias al ser humano independientemente de su condición física o mental, el sexo, la religión que profese o el lugar de donde es originario. La ONU (2020), sostiene que el mundo se ha comprometido con la educación inclusiva no por casualidad, sino porque es la base de un sistema educativo de buena calidad que permite a cada niño, joven y adulto aprender y desarrollar su potencial, entonces, la inclusión es

y será clave en muchos de los procesos sociales.

El contexto actual y futuro, complejo e impredecible, donde las acciones que se emprendan dependen del comportamiento de un virus, han evidenciado las fortalezas y limitaciones de los Estados y los grandes organismos e instituciones para dar respuestas a la sociedad en todos los ámbitos que ésta comprende, hablando del educativo y laboral, la transformación es inminente, cambiando la concepción de la escuela. la oficina, de la presencialidad, la interacción y la comunicación que a partir de ahora se vislumbran mediadas por los recursos tecnológicos y la red de internet, abriendo puertas y ventanas para quienes eran excluidos, y que, inevitablemente muestran las desigualdades que permean en un mundo globalizado que tiene como lema que nadie se quede atrás.

Las políticas educativas destacan la prioridad que los gobiernos deben dar a la incorporación de las TIC a la educación dado el gran potencial para los procesos educativos y para la reducción de las desigualdades (Rivoir y Morales, 2021), por tanto es indispensable la inversión y financiamiento que permita a las instituciones escolares dar respuestas a las diversas crisis presentes y futuras a través de las innovaciones tecnológicas, asegurando la cobertura y la calidad educativa como parte de la agenda mundial con perspectiva al 2030.

La educación inclusiva es una realidad poliédrica y un proceso vinculado, en último término, a la defensa de la dignidad e igualdad de las personas, como derechos inalienables, y a la meta de comprometer la acción educativa en la tarea de ayudar a superar las discriminaciones y reducir las desigualdades de distinto tipo que experimentan algunos estudiantes durante su vida escolar (Echeitia y Fernández, 2021). La inclusión como paradigma, se percibe como un eje a largo plazo, en especial en lo que respecta al derecho a la educación y al trabajo, seguirá siendo un apellido que acompañará al tránsito del camino del reconocimiento de los derechos humanos en su perspectiva más amplia y universal, ahora aplicada a un contexto cada vez más complejo por la COVID-19 y sus efectos en todas las esferas individuales y colectivas, donde crece el número de población en condición de vulnerabilidad y de no generarse estrategias adecuadas, el rezago será mayor en materia educativa y laboral en casos como el de las personas que presentan alguna discapacidad.

Las perspectivas internacionales refieren a la inclusión de personas con discapacidad dentro del currículum, la innovación pedagógica y formación, hacia la transformación educativa a partir de la tecnología, no olvidando que es una herramienta de mediación y que por sí sola no resolverá todos los problemas educativos presentes. La tecnología se convierte en una forma de derribar algunas barreras de acceso y participación para las personas con discapacidad

que dificultan el ingreso, permanencia y egreso a la educación superior, sin embargo, a la par de esta, deben surgir políticas y estrategias para que ningún estudiante quede excluido de los servicios de internet. Serán las instituciones de educación superior quienes deban incentivar el desarrollo tecnológico a favor de la educación inclusiva y la transformación del currículum universitario a través del tránsito hacia la flexibilidad, innovación y modalidades híbridas o a distancia que permitan una mayor accesibilidad.

Bibliografía

- Astiz, M. F. (2014), «El curriculum escolar y su abordaje desde la Teoría de la Sociedad Mundial: revisión y prospectiva», en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (25). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n25.2014> [25/08/2021]
- Caixa Bank Research (2021), *Nuevos paradigmas 2021. El mundo post-COVID*. Caixa Bank Research. <https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2021/02/26/34455/nuevos_paradigmas_20-21-es.pdf> [20/08/2021]
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2019), *Reglamento interno*. Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación. <https://redclade.org/wp-content/uploads/el-reglamento-general-interno-de-la-clade-.pdf> [25/08/2021]
- Cardini, A. y V. D'Alessandre (2020), «La escuela en pandemia. Notas sobre los desafíos de la política educativa», en I. Dussel, P. Ferrante y D. Pulfer (comps.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera*. UNIPE, pp. 113-124.
- De Hoyos. R. (2020), «Las escuelas del futuro y la equidad educativa», en O. Granados (coord), *La educación del mañana: ¿inercia o transformación?* OEI, pp. 253- 266. <https://oei.int/publicaciones/la-educacion-del-manana-inercia-o-transformacion> [25/08/2021]
- Echeitia, G. y Fernández M. L. (2021), *Escuelas inclusivas. Colaboración y participación en el proceso hacia una educación más inclusiva. Guía para la formación a través de recursos audiovisuales*. OEI. <https://oei.int/oficinas/chile/publicaciones/colaboracion-y-participacion-en-el-proceso-hacia-una-educacion-mas-inclusiva-guia-para-la-formacion-a-traves-de-recursos-audiovisuales> [25/08/2021]
- OIT (2020), *Observatorio de la OIT: el COVID-19 y el mundo del trabajo. Segunda edición. Estimaciones actualizadas y análisis*. OIT. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/

documents/briefingnote/wcms_740981.pdf> [25/08/2021]

- ONU (2015), Declaración Internacional de los Derechos Humanos. ONU. <https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf>
- ONU (2015), *Objetivos de desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/> [25/08/2021]
- ONU (2008), Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. ONU. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> [25/08/2021]
- ONU (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. ONU. <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf> [25/08/2021]
- Pereyra, A. (2020), «Viejas y nuevas desigualdades educativas. Desafíos emergentes a la formación docente», en I. Dussel, P. Ferrante y D. Pulfer (comp.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera*. UNIPE, pp. 125-136.
- Rivoir, A. y M. J. Morales (2021), *Políticas digitales educativas en América Latina frente a la pandemia de COVID-19*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378636> [25/08/2021]
- UNESCO (2020), *COVID-19 y educación superior: de los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones*. UNESCO. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf> [25/08/2021]
- UNESCO. (2020) *Informe de seguimiento de la educación en el mundo. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*. UNESCO. <https://reliefweb.int/report/world/informe-de-seguimiento-de-la-educaci-n-en-el-mundo-2020-inclusi-n-y-educaci-n-todos-y> [25/08/2021]
- UNESCO (2000), *La educación para todos 2000-2015: logros y desafíos*. UNESCO. <https://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2013/09/1990 DeclaracionMundialEducacion.pdf> [25/08/2021]
- UNESCO (1990), *Declaración mundial sobre la educación para todos*. UNESCO. <https://www.humanium.org/es/wp-content/uploads/2013/09/1990-DeclaracionMundialEducacion.pdf> [25/08/2021]

La enseñanza interdisciplinaria del arte para detectar situaciones de violencia en la primera infancia

por Lic. Dennis Azucena Téllez Hernández
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México

Introducción

Hay momentos, episodios en la vida que se deben proteger y velar porque se desenvuelvan de la mejor manera, fortaleciendo el juicio de sí mismo de manera positiva, ya que son decisivos para la formación del criterio que definirá la mayor parte de la conducta en la etapa adulta; al integrarse a la sociedad como ciudadanos en pleno uso y goce de derechos. Estas son experiencias significativas y cruciales en el desarrollo humano, que suelen presentarse en la primera infancia o etapa pre-operacional; de los dos a siete años de edad, que de acuerdo a Piaget, (1974) es cuando se fortalece el lenguaje, lo que favorece la transformación de conductas en lo afectivo e intelectual, dando lugar a la socialización de la acción, el menor se encuentra en estado de vulnerabilidad frente a adultos cercanos, ya que desarrolla dependencia, obediencia y sumisión, etapa donde confunde los principios morales (heterónomos hasta ese momento) y si bien ya puede expresarse, las conversaciones que llegan a tener aún no son por ideas propias, pero en esta espontaneidad se puede conocer mucho de sus emociones.

Es posible recurrir a los intereses que el niño muestra para lograr captar su atención, además al considerar lo que necesitan, se prevé mejor conexión para obtener el aprendizaje esperado. Cabe mencionar que perciben gran interés por las palabras, los dibujos, las imágenes, los ritmos, ejercicio físico (Piaget, 1974), interés que puede ser estimulado a través del arte.

El arte permite la creatividad en la resolución de problemas, en el reconocimiento de sí mismos y el mundo que les rodea, el descubrimiento, la libertad, incluso la mejora de la autoestima y la sensibilidad humana; se trata de exponer el por qué resulta tan importante la atención y el cuidado de los niños y niñas, en la medida que sea atendido su desarrollo, no sólo en el arte, sino en la plenitud de sus necesidades, se tendrá la posibilidad y la garantía de promover adultos plenos, lo cual, por principio deja ver el carácter preventivo del tema de estudio propuesto, el cual se presenta desde la enseñanza artística que según Chapman (1978) en Agra, (1999) contribuye a la realización personal de los niños y niñas, valiéndose de experiencias creativas de arte, focalizándose en su entorno inme-

diato; familiar, no escolarizado.

Para poder entender dónde está nuestro país en el tema de la violencia que se ejerce sobre las niñas y los niños resulta necesario conocer la perspectiva internacional; de acuerdo con la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) México despunta a nivel mundial al registrar cada año más de cuatro millones y medio de niñas y niños víctimas de abuso sexual (Martínez, 2019 en Delgadillo, y Arce, 2020), además los abusadores se encuentran con regularidad al interior de la familia. En este sentido se podría pensar que la situación del menor cesa cuando se media a través de la denuncia y se inician las indagatorias o el proceso judicial correspondiente; sin embargo, no siempre es así.

En el mejor de los casos cuando se busca la procuración de justicia tanto la víctima (que es menor de edad) como la persona que le acompaña (que suele ser la madre) son revictimizados por los servidores públicos e incluso por la institución y la falta de conocimiento de los protocolos a seguir en estas situaciones, aunado a la visión minimizadora de las autoridades de los abusos sufridos, por ser frecuentes, pareciera que debieran ser parte de la cultura de aceptación y mirar tal circunstancia común. Los agresores quedan en libertad y las víctimas corren grave peligro de ser violentadas de nueva cuenta o padecer represalias por la pública denuncia, incluso si recordamos que el entorno familiar se ve ensombrecido por este tema, se puede llegar a un grave problema de custodia y patria potestad, que de no solucionarse por la vía adecuada, vulnera desde muchos ángulos el bienestar del menor.

No obstante, los involucrados tratan de buscar ayuda en la medida de lo posible, pero, ¿Y qué pasa con todos los casos que no llegan a ser denunciados? No figuran en la estadística, por tanto, lo que conocemos apenas es una muestra de todo lo que acontece en la vida cotidiana de niños y niñas de nuestro país, y sólo si se considera el abuso sexual infantil, pero, además existen otros tipos de violencia que hemos normalizado o aprendimos a voltear a otra dirección para no verlos y no alterar nuestra percepción de bienestar. Esquivel (2014) en Delgadillo y Arce (2020) señala que el ejercicio de la autoridad jurisdiccional mexicana dista de aplicar los contenidos en las convenciones internacionales, lo cual limita principios como la misma convencionalidad, universalidad de los derechos humanos y propersona. Lo anterior no implica que se carezca de legislación o textos normativos armonizados con los postulados internacionales, sino que la ejecución no ha sido suficiente para atender un problema de tal magnitud, condición que aminora la capacidad de atención escolar del niño, a veces desapercibido por el maestro, adjudicándole a otras razones el desinterés o apatía hacia la escuela.

Para proteger la integridad de las niñas y los niños, no se puede pensar desde la unidad disciplinar, ya que una condición multifactorial amerita una óptica interdisciplinaria (Delgadillo y Arce, 2020), la cual supone una actitud intelectual, en cuanto al modo de abordaje de la realidad, Ander-Egg (1994) propone que sea formulado en términos de la necesidad de un enfoque sistémico/ecológico/dialéctico. La interdisciplina implica el involucramiento de diversos actores, en este caso, interdisciplina en el arte sugiera la conjugación de las ramas que la integran: música, danza, teatro, artes visuales, literatura, entre otras.

Entonces, el arte como medio para tratar temas complejos que permitan dar a niños y niñas una visión amplia de un tema incluso sin que necesariamente sea artístico, por ejemplo: los valores cívicos, las emociones, problemas sociales, entre otros, retomando la idea de que el arte constituye una forma de expresión, de lenguaje, de matemática, de historia, de física, de identidad y mucho más, empero el arte enseña desde la interdisciplina para ser mejores humanos, para entender y disfrutar de mejor manera la vida y por tanto puede ser contemplado como el lenguaje que deja mirar «el alma» del ser desde sus emociones, sentimientos y significados, en ocasiones este resulta ser el vehículo que permite al alumno comunicar lo que con palabras no puede.

Y es que un niño en riesgo o que es víctima de una agresión, sea cual sea la naturaleza de ésta vive un estado de emergencia, por ello viene al caso mencionar la palabra emergencia, como una situación de riesgo grave que requiere intervención para proveer protección o auxilio a personas o bienes, para poder dar entrada a la relevancia del punto central de este trabajo, principalmente hoy en día estamos familiarizados con el concepto debido la crisis en materia de salud pública que acontece con motivo del coronavirus SARS-CoV-2 (la COVID-19), pero existen otro tipo de emergencias que a su paso van dejando víctimas y daños difíciles de resarcir. Ahora bien, en una situación de emergencia se da atención urgente a salvar vidas y curar lesiones físicas por la inminente necesidad de priorizar, pero no perdamos de vista que también son importantes las heridas emocionales:

Una atención en emergencia consecuente con el imperativo de la protección integral debe no solo proteger la vida y los bienes de las personas, sino también su salud, su medio de vida, su dignidad, su entorno, ambiental y cultural y, en general, sus derechos humanos. [Schmidt, Zárate e Isaza, 2018: 25]

Lo anterior lleva a dar cuenta de la importancia de atender a las víctimas de una situación de emergencia, no sólo a través del cuidado de la salud o patrimonio, sino en todo el espectro de causas que

le impiden un desarrollo óptimo. Para esta atención en especial se propone el presente trabajo de investigación acción, planteado a través de la enseñanza interdisciplinaria del arte, no como un recurso terapéutico, restaurativo u ocupacional, sino como una herramienta para detectar violencia o abuso sexual en niños y niñas.

En ese sentido y con base en lo mencionado en los párrafos anteriores se plantean los siguientes:

Objetivos

Objetivo general

Conocer si a través de la enseñanza interdisciplinaria del arte es posible revelar situaciones de violencia y abuso sexual en niños y niñas de primera infancia de la comunidad del Jiadhi, Municipio del Arenal, Hidalgo.

Ante la necesidad de sistematizar el proceso investigativo, se sugiere desmenuzar dicho objetivo general en varios objetivos específicos que sirvan como ejes de análisis que lleven a guiar la dimensión de la búsqueda del dato, estableciendo los:

Objetivos específicos

Identificar a través de la enseñanza interdisciplinaria del arte; emociones, sentimientos, angustias, experiencias de niños y niñas en la primera infancia.

Analizar si las manifestaciones artísticas pueden mostrar señales que indiquen que niños y niñas son víctimas de violencia o abuso sexual, o se encuentran en riesgo de serlo.

Reconocer si lo productos resultantes del arte interdisciplinar son un medio para diagnosticar la violencia y abuso sexual infantil en la primera infancia.

Metodología

La metodología a emplear es la investigación-acción definida por Rodríguez (2008) citando a McKernan (2001), recuperado por Elliot como «el estudio de una situación social con miras a mejorar la calidad de la acción dentro de ella». Desde la práctica docente se va a investigar y para ello habrá que llevar a cabo varios pasos como a continuación se detallan:

El problema o foco de investigación. Elliot (1993) en Latorre (2008) «señala que el proceso de investigación se inicia con una idea general cuyo propósito es mejorar o cambiar algún aspecto problemático». Problematizar la vulnerabilidad de los menores de primera

infancia que carecen de mecanismos amigables para denunciar o hacer saber las situaciones de riesgo, violencia o abuso sexual de las cuales pudieran ser objeto, además de la imposibilidad de llegar a tal población a través de la educación escolarizada, para mejorar las condiciones que enfrentan. Encontrándose un camino a seguir a través de la educación no formal y la educación artística.

Diagnóstico del problema o situación:

Descripción de la vulnerabilidad de la primera infancia, el contexto donde se desarrollan los cuadros de violencia, delimitar el espacio y la población, centrándose en una comunidad que se señale con alto grado de violencia.

Encontrar explicaciones de por qué se originan los cuadros de violencia y abuso sexual infantil, qué condiciones se prestan para que tal situación ocurra, cuáles son las causas, a través de una exploración documental.

Describir cuál debería ser la situación.

Revisión documental, bibliográfica y de cualquier otro instrumento que brinde perspectiva y panorama de la situación actual del tema planteado, elaborar estado de la cuestión, con la producción científica más reciente, atendiendo un período de 10 años a la fecha, estableciendo las siguientes categorías de análisis:

Violencia y abuso sexual infantil

Vulnerabilidad de la primera infancia; emergencia y deuda social

Educación no formal

Educación interdisciplinaria del arte

Estilos de crianza y tipos de familia

Planteamiento de supuestos de investigación, a partir de la información recuperada, para establecer un plan de acción, que constituye la propuesta de intervención consistente en diseño de taller de educación artística con perspectiva interdisciplinar para abordaje de situaciones complejas, específicamente en el tema de primera infancia y los riesgos en que se hallan de padecer violencia y abuso sexual.

Resultados

Identificar el problema y contar con bases teóricas que permitan sustentarlo es el paso más importante para llegar al tratamiento que se administrará, porque no se establecen directrices a partir de la percepción personal, sino como resultado de la consulta de múltiples fuentes que permiten apreciar el panorama actual de una situación. No basta con identificar las oportunidades de investigación, sino que situar estos hallazgos como un problema de estudio,

les dota de atributos que pueden ser descompuestos, organizados y reorganizados de tal forma que se comprendan desde varios ángulos. Atendiendo a los objetivos planteados, y en congruencia con los pasos detallados anteriormente se tuvo conocimiento de lo siguiente:

La violencia contra niñas y niños se subestima por la falta de datos que permitan conocer su estado y percepción (Unicef México, 2019, Delgadillo y Arce, 2019).

El núcleo familiar, por ser el entorno inmediato donde se desarrolla el individuo, puede jugar en contra del desarrollo de niñas y niños cuando se presentan situaciones de violencia o abuso sexual, colocando en estado vulnerable a menores de primera infancia por las características propias de la etapa que atraviesan (Bronfrenbrener, 1986, Hernández, 2012, Santibañez y Calderón, 2014, Tami, 2015, Pizarro *et al*. 2016, Ambrosio, 2016, Castillón, Gros y Martín, 2018, Gobierno de México, Delgadillo y Arce 2019, 2020, Falleti, 2020, Unesco, 2021).

El trato, la crianza, las vivencias, las emociones y sentimientos vividos en la primera infancia marcan al futuro adulto (Boulch, 1981, Goleman, 2001, Bisquerra, 2012, Campos, 2010).

La educación no formal actúa de forma complementaria y llega a población, que el sistema escolarizado no alcanza a atender. Se puede trabajar con perspectiva humanista, también es posible unir esfuerzos y sumar a la educación no formal e informal (Pastor, 2001, Sirvent *et al*. 2010, Fisas y Baraibar, 2014, Lérida, 2014, Lebrún, 2015, Pizarro et al. 2016, Bolio y Reyes-Mendoza, 2016, Cabalé *et al*. 2017, Moros, 2018, Luna, 2019, Rozengardt, 2020, UNESCO, 2021).

Un abordaje desde la complejidad, como es la enseñanza interdisciplinaria del arte posibilita la integración de actividades que inciten a niños y niñas a revelar estados emocionales. Propicia un ambiente afectivo, colaborativo y seguro, brinda la opción de desarrollar un lenguaje alternativo a través de la expresión artística, es posible tratar temáticas sensibles a través de actividades de arte. (Ander-Egg, 1994, Chapman, 1978 en Agra, 1999, Eisner, 2002, Castillo, 2018, Vidaurre, 2019, Luengo, 2021).

La producción artística de niñas y niños, como son dibujos, composiciones, coreografías, representaciones, narraciones, entre otras, si son guiadas adecuadamente y atendiendo a los intereses, la curiosidad y el juego, podrán revelar si se encuentran en riesgo o han padecido algún tipo de violencia, y de esta forma establecer un mecanismo amigable donde los menores den a conocer lo que viven, anhelan, esperan, necesitan y nosotros como adultos debemos proveer (Piaget, 1974, Agra, 1999, Günther, 2000, Eisner, 2002, Torres, 2014, González, 2014, Alaminos, 2014, Rodríguez, 2015, SN-

DIF, 2017, Dameno y Siraí, 2017, Castillo, 2018, Sdmidt, 2018, Lindo de las Salas, 2019, Arizpe, Hirsu y McAdam, 2020).

Conocer los tipos de familia y estilos de crianza permite reconocer el origen de ciertas conductas en niñas y niños, para estar en posibilidad de establecer algunos diferenciales, adentrándose en el contexto de los menores que sean objeto de estudio (Torres, 2014, Santibañez y Calderón, 2014, Castillo *et al.* 2015, López, 2016, Gutiérrez *et al.* 2016, Velarde y Ramírez, 2017, Jorge y González, 2017, Unicef México, 2018, 2019 y 2020, INEGI (Datos Hidalgo), 2020.

Conclusiones

Hablar de primera infancia es tan importante como cuando se cuida un cultivo para llegar al momento en que se cosechan buenos frutos, e invertir tiempo, esfuerzo y cualquier cantidad de recursos en esta población no debe verse como una pérdida, por el contrario, se trata de la mejor inversión. Para educar a un niño hace falta una tribu, según Conde (2016), refiriéndose a todos los factores y agentes que intervienen en el proceso, aplicando la visión ecológica (Bronfenbrener, 1986) esto va desde la familia, la escuela, la sociedad, el Estado, así como los valores, cultura y subcultura, es así como la suma del todo se traduce en ciudadanos capaces de decidir, reflexionar y en general construir una mejor sociedad, por ello, la atención integral a la primera infancia constituye un tema transversal en la política pública, un Estado democrático debe favorecer la participación de todos, incluso los niños, pero desde la iniciativa ciudadana, y en esta trinchera docente, también se pueden aportar estrategias complementarias para el logro de objetivos complejos como es el bienestar de niñas y niños.

Un postulado importante en la actualidad, que proviene desde la esfera internacional, es escuchar a los niños, para que su opinión sea tomada en cuenta y de esta forma se considere en todas aquellas situaciones que les afecten, atendiendo al principio pro persona, no es correcto ver a los niños como futuros ciudadanos, porque entonces la valía se otorga en razón de su potencial y lo que pueden llegar a ser, haciendo a un lado lo que son ahora y la importancia del presente que acontece; es decir, no serán; son ciudadanos (Tonucci, 2018). Y si no ha sido posible recabar su opinión y apreciación, por carecer de estrategias amigables, es claro que la culpa es de los adultos y no de niñas y niños, porque el niño no comprende los problemas de la regulación política, los presupuestos y todos esos temas que permiten administrarles atención, pero los adultos si podemos comprender los problemas que el niño enfrenta y anticipar alternativas de solución, prevención, atención y toda acción para garantizar su bienestar. Para lo anterior, es importante resal-

tar que no solo se trata de los adultos en el entorno inmediato del niño, hablamos de una sociedad y un Estado que deben involucrarse, y caminar hacia la autopoiesis regulatoria, procurando brindar elementos para mejora y funcionalidad del tejido social.

Valerse del arte en la tierna edad de la primera infancia, permite acercarse y brindar un espacio de juego, que de acuerdo con Bruner, recuperado por Tonucci, 2018, es la actividad que enseña lo más importante, llegando ser incluso el 80% de lo que se aprenderá en la vida, lo que quiere decir que aún cuando se acuda a los mejores colegios de educación básica y niveles posteriores, lo más importante ya ocurrió y pasó mientras el niño estuvo jugando. La enseñanza interdisciplinaria del arte permite guiar a niñas y niños para que aborden temas complejos como la estructura familiar, la convivencia con adultos, las emociones, los valores, entre otros temas, a través de actividades colaborativas, juegos con normas heterónomas que les ayuden a diseñar más adelante normas en juegos informales, la mejor forma de definir esta estrategia es que los niños "aprenden haciendo" y lo expresan a través de la manifestación artística.

Finalmente, se cierra este trabajo con la cita de Montessori, recuperada por Tonucci, 2018: «Si hay alguna esperanza de ayuda y salvación sólo puede provenir del niño, porque el niño es el constructor del hombre».

Bibliografía

- Agra, M. (1999), «Orientaciones interdisciplinarias en Educación Artística», en *Revista de Estudios y Experiencias Educativas*.
- Ander-Egg, E. (1994), *Interdisciplinariedad en educación*. Argentina, Editorial Magisterio del Río de la Plata.
- Alaminos, A. (2014), «La música como lenguaje de las emociones. Un análisis empírico de su capacidad performativa» en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, n.º 1. España, OBETS, 2014, pp. 15-42.
- Ambrosio, M. T. (2016), *Victimología: una visión de sensibilidad y ternura a niñas, niños y adolescentes en tiempos de violencia y delincuencia en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Arizpe, E.; L. Hirsu y J. McAdam (2020), «Intervenciones culturales a través de la literatura infantil y las prácticas artísticas en tiempos de desastre: un estudio de caso de la respuesta de los mediadores de lectura a los terremotos de México (septiembre de 2017)», en *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 54. Reino Unido, Escuela de Educación, Universidad de Glasgow.
- Bisquerra, R. (Coord.) (2012), *¿Cómo educar las emociones? La*

inteligencia emocional en la infancia y la adolescencia. Hospital Sant Joan de Déu, Cuadernos Faros.

- Boulch, J. (1981), *El desarrollo psicomotor desde el nacimiento hasta los 6 años. Consecuencias educativas*. Paris, Les Éditions ESF.
- Bolio, H. y N. Reyes-Mendoza (2016), *Educación no formal y derechos humanos. Una aproximación desde la perspectiva de justicia social*. México, Vínculos.
- Bronfenbrenner, U. (1986), *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona, Paidós.
- Cabalé, E. G. Rodríguez (2017), «Educación no Formal: potencialidades y valor social», en *Revista Cubana Educación Superior*, vol. 36, n.º 1. La Habana.
- Campos, A. L. (2010), *Primera infancia: una mirada desde la neuroeducación*. Perú, Oficina de Educación y Cultura de la Organización de los Estados Americanos.
- Capistrán, R. (2019), *Enfoques y aproximaciones a la interdisciplina en las artes*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Castillo, P. (2018), «El arte como agente social: explorando la interdisciplina». Ponencia presentada para el 3.er Encuentro Nacional de Gestión Cultural México. Mérida.
- Castillo, S. *et al.* (2015), «Estudio de los estilos de crianza en niños, niñas y adolescentes en Colombia: Un estado del arte», en *Revista Búsqueda*, vol. 2, n.º 15. Colombia.
- Castillón, R.; S. Gros y C. Martín (2018), «Abordaje del impacto emocional en situaciones de emergencias», en *Revista Electrónica de PortalesMedicos*. España.
- Conde, S. (2016), *Formación ciudadana en México*. México, Instituto Nacional Electoral.
- Dameno, L. y A. Siraí (2017), «La interdisciplina en las tesis de grado de producción en la Facultad de Bellas Artes», en *Actas: 1.er Congreso Internacional de Enseñanza y Producción de las Artes en América Latina (CIEPAAL)*. La Plata.
- Delgadillo, L. y J. Arce, J. (2020), *Abuso sexual en México. Un abordaje Interdisciplinario*. México, Publicaciones UAEM.
- Eisner, E. (2002), *The Arts and the Creation of Mind*. Estados Unidos, Yale University Press. Traducción: G. Sánchez, Paidós, 2004.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020), *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre)*. México.

- *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia* (2020). México, Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo.
- Falleti, V. (2020), «Las víctimas, la deuda social y estatal», en *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, (91). 83-101. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1107> [28/07/2021]
- Fisas, S. y C. Baraibar (2014), «Educación formal e informal y educación continua», en EUROLAT. Atenas. Resolución de 29 de marzo de 2014.
- Gobierno de la República (2021), *Acciones indispensables para la atención y protección integral de niñas, niños y adolescentes en el contexto del COVID-19 (2021). Informe de avances y resultados 2020-2021* (3.ª actualización). México, Administración Pública Federal.
- Goleman, D. (2001), *Inteligencia emocional*. Kairós.
- González, F. (2014), Formación de formadores para la enseñanza de las artes. Seminario Taller como acciones reflexivas. En la aportación del Centro Nacional de las Artes a la Educación Básica. México, CONACULTA/CENART, pp. 77-95.
- Günther, R. (2000), *El lenguaje corporal, lo que expresan las actitudes, las posturas, los gestos y su interpretación*. Edaf.
- Gutiérrez, R. *et al.* (2016), «El concepto de familia en México: una revisión desde la mirada antropológica y demográfica», en *Ciencia Ergo Sum*, vol. 23, n.º 3. México.
- Hernández, Y. (2012), «Primera infancia en México», en *Pluralidad y Consenso*, n.º 20. México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, pp. 61-66.
- Jaramillo, L. (2007), «Concepciones de infancia», en *Zona Próxima*, (8). Colombia, pp. 108-123. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85300809> [06/09/2021].
-
- Jorge, E. y C. González (2017), «Estilos de crianza parental: una revisión teórica», en *Informes Psicológicos*, 17(2). Universidad Nacional de Córdoba, pp. 39-66. <http://dx.doi.org/10.18566/infpsic.v17n2a02> [06/09/2021]
- Latorre, A. (2003), *La investigación-acción. Conocer y cambiar la práctica educativa*. Barcelona, Graó.
- Lebrún, A. (2015), «La educación formal, no formal e informal: una tarea pendiente en los Museos del Perú», en *Consensus*, vol. 20, n.º 2. 25-40.
- Lérida, G. (2014), *La necesidad de la educación social en el ámbito*

escolar. España. Facultad de Educación de Palencia, Universidad de Valladolid.

- Lindo de las Salas, M. (2019), «La investigación creación en danza como estrategia pedagógica de sensibilización frente al abuso sexual infantil», en *Revista Cedotic*, vol. 4, n.º. 1: *Currículo y Educación Inclusiva*. Colombia.
- López, H. (2016), «Los once tipos de familias en México», en *Revista AMAI*. México, Instituto de Investigaciones Sociales, <https://amai.org/revistaAMAI/47-2016/6.pdf> [03/10/2021]
- Luengo, E. (2021), «Hacia la síntesis de conocimiento, interdisciplina, transdisciplina y complejidad», en *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 28, n.º 80. 47-76.
- Luna, L. (2019), «Necesaria la educación no formal» (opinión 21/8/2019 2:20 hrs.), en *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2019/8/21/necesaria-la-educacion-no-formal-112586.html> [12/10/2021]
- Moros, A. (2018), «El humanismo, una filosofía de vida», en *AFCAR MEDIA*. <https://afcarmedia.com/2018/12/04/el-humanismo-una-filosofia-de-vida/> [13/10/2021]
- Pastor, M. (2001), «Orígenes y evolución del concepto de educación no formal», en *Revista Española de Pedagogía*, n.º 220. 525-544.
- Piaget, J. (1974), *Seis estudios de psicología*. España, Barral.
- Pizarro, K. *et al.* (2016), «Aplicación práctica de los modelos y protocolos generales de actuación para la prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en el Estado de Hidalgo». México, Gobierno del Estado de Hidalgo/Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
-
- Robles, H. D. (2018), «El derecho humano a una educación obligatoria de calidad en México y su equidad: elementos para un diagnóstico», en *Perfiles Educativos*, vol. XI.
- Rodríguez, J. M. (2015), «Test de figura humana de niñas con antecedentes de abuso sexual. Estudio de casos», en *Memoria Institucional de Investigaciones en Ciencias de la Salud*, vol. 13, n.º 3. 75-81.
- Rodríguez, L. A. (2008), «Vínculo entre la investigación-acción, el constructivismo y la didáctica crítica», en *Odiseo, Revista Electrónica de Pedagogía*, 5, (10). <http://www.odiseo.com.mx/2008/5-10/rodriguez-vinculo.html> [04/10/2021]

- Rozengardt, A. (2020), *Lo no formal en la atención y educación de la primera infancia*. Argentina, Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO.
- Santiago, R. (2019), «Ciudadanía, gobernanza y gobernabilidad universitaria», en Chacón, K.; L. Pons y J. P. Zebadúa (coords.) (2019), *Ciudadanías y culturas digitales en entornos globales*. México, Universidad Autónoma de Chiapas/Universidad Autónoma de Querétaro, 181-200.
- Santibañez, L. y D. Calderón (coords.) (2014), *Los invisibles. Las niñas y los niños de 0 a 6 años: estado de la educación en México*. México, Mexicanos Primero Visión 2030.
- Schmidt, M. (2018), *La fuerza de las palabras, protocolo para una intervención cultural en situaciones de emergencia*. Colombia, Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Cerlalc-Unesco.
- Simbaña, V.; L. Jaramillo y S. Vinueza (2017), Aporte de Durkheim para la Sociología de la Educación, en *Sophia, Colección de Filosofía de la Educación*, n.º 23. Universidad Politécnica Salesiana, pp. 83-89.
- Sirvent, M.; A. Toubes, H. Santo, S. Llosa y C. Lomagno (2010), «Revisión del concepto de educación no formal. Debates y propuestas», en *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, año 2010, n.º 29. Argentina.
- SNDIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) (2017), *Protocolo de prevención del abuso sexual infantil a niñas, niños y adolescentes*. México.
- Tami, F. (2005), Introducción: Desarrollo humano y deuda social. Barómetro de la Deuda Social Argentina, researchgate.net.
- Tonucci, F. (2018), «La asamblea de los niños», en BBVA, *Aprendemos Juntos 2030* [canal Youtube]. <https://www.youtube.com/watch?v=X4tvpXKfKRg> [05/08/2021]
- Tonucci, F. (2018), «La ciudad de los niños y de las niñas, una nueva filosofía de gobierno de la ciudad». Bogotá, Colombia. <https://www.youtube.com/watch?v=wg8h8amXHNU> [05/08/2021]
- Torres, M. (2014), *Estudio cualitativo sobre las vivencias que experimentan las familias de niños y niñas que han sido víctimas de abuso sexual*. Chile, Universidad Bio Bio, Facultad de Educación y Humanidades.
- UNESCO (s.f.) «La atención y la educación de la primera infancia», en *UNESCO*. <https://es.unesco.org/themes/atencion-educa-

cion-primera-infancia> [15/08/2021]

- UNESCO (2021), «Desde un comienzo: forjar sociedades inclusivas mediante la educación inclusiva en la primera infancia», en *UNESCO*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378078_spa/PDF/378078spa.pdf.multi> [13/08/2021]
- UNICEF México (2020), *Informe anual 2020*. México, Publicaciones UNICEF.
- UNICEF México (2019), *Panorama estadístico de la violencia contra niñas, niños y adolescentes en México*. México, Publicaciones UNICEF.
- UNICEF México (2018), *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México*. México, Publicaciones UNICEF.
- Velarde, M. y M. Ramírez (2017), «Efectos de las prácticas de crianza en el desempeño cognitivo en niños de edad preescolar», en *Revista Chilena de Neuropsicología*, vol. 12, n.º 1. Universidad del Desarrollo, pp. 12-18.
- Vidaurre, C. (2019), *Enfoques y aproximaciones a la interdisciplina en las artes*. México, Universidad Autónoma de Aguascalientes.

La Agenda 2030 y los ODS: luces y sombras. Consideraciones desde la perspectiva del derecho internacional

Dr. Javier Andrés González Vega
Cat. Universidad de Oviedo, España

Derecho internacional y sostenibilidad: la comunidad internacional y los bienes globales (*global commons*)

El derecho internacional público (DIP) ha sido posiblemente el ámbito en el que primero ha tomado forma la noción de sostenibilidad[1]. La razón tiene que ver con el enfoque holístico consustancial a esta disciplina, particularmente evidente a partir del momento en que la sociedad internacional se hace realmente global (1960) y en que emerge la noción de comunidad internacional.

Los antecedentes de la sostenibilidad: la visión optimista liberal

Hasta entonces, el dominio del mundo por las potencias occidentales y —por qué no decirlo— la dinámica «imperialista» que había caracterizado a su proceder en el ámbito internacional se había caracterizado por una visión liberal —incluso *libertariana*— que tenía por efecto partir de la radical libertad de los Estados para desarrollar sus actividades *urbi et orbi*. Sin duda el ejemplo más característico lo ofrecía el principio de libertad de los mares, formulado con base al concepto del derecho romano de la *res communis omnium* y cuya explotación económica se sustentaba en la también romanista fórmula del *prior in tempore potior in iure*.

A esta dinámica predatoria tampoco se había sustraído la denominada «comunidad socialista de Estados». Sin entrar en la coherencia ideológica sobre la reposaban sus acciones es evidente que, de un lado, el enfoque marxista —oficialmente asumido por ella— comportaba una visión optimista del progreso humano y una percepción del carácter ilimitado de los recursos naturales. Pero, en todo caso, en la práctica, los países socialistas —y la URSS a la cabeza— también asumían el enfoque *libertariano* de los países occidentales como las negociaciones de la III Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, UNCLOS, por sus siglas en inglés) pusieron de manifiesto, particularmente en lo que res-

[1] No queremos aquí abrir una «guerra entre disciplinas». Reconocemos que p. e. en el ámbito del derecho administrativo las aportaciones clarividentes del prof. R. Martín Mateo se movían tempranamente en torno a estas cuestiones.

pecta a la explotación de los recursos del medio marino.

Sin embargo, la globalización de la sociedad internacional —inherente a la culminación del proceso de descolonización— hizo cobrar conciencia de los problemas «globales» —valga la redundancia— que afectaban a la misma e hizo posible confrontar percepciones distintas acerca del porvenir de esa propia sociedad global, ahora denominada «comunidad internacional», pero también aceptar la existencia de unos valores —e intereses— comúnmente compartidos. De hecho, como ha destacado el profesor T. Treves, la expansión —imparable— del ámbito regulatorio del derecho internacional:

> [...] ha sido favorecida por el hecho de que un número amplio y creciente de Estados ha aceptado dar forma jurídica a algunos valores de fuerte alcance ético y ha querido darles una dimensión internacional. La necesidad de proteger los derechos del ser humano en cuanto tal y de proteger el medio ambiente, para el bien de las generaciones presentes y futuras, son ejemplos importantes.[2]

De hecho, en esa línea hay que situar lo que hace ya muchos años el desaparecido profesor Carrillo Salcedo también denominaba «humanización» del derecho internacional.

Los hitos del proceso de conformación de la noción: el Informe Brundtland

En todo caso, hay varios hitos que conforman esta transformación, algunos de los cuales se gestan —como no podía ser de otra manera— en el entorno de las Naciones Unidas como organización mundial. Entre estos, cabe destacar:

- el primer «Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo» (1960)[3]
- los trabajos de Comité Internacional de los Fondos Marinos, seguidos luego de la convocatoria de la III CNUDM (UNCLOS)(1963-1982)
- los trabajos de la Asamblea General (AG) de las NNUU sobre el espacio ultraterrestre (1967)
- la conferencia mundial sobre los derechos humanos (Teherán, 1968)
- el informe del MIT al Club de Roma, *Los límites del crecimiento* (1972)

---

[2] T. Treves, «Expansión, riesgos y capacidad de resistencia del Derecho internacional de hoy», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, n.º 2. 2018.

[3] Al respecto *vid*. A. J. Lleonart y Amsélem, «El primer decenio de Naciones Unidas para el desarrollo», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 26/27, 1973-74. 163-167.

- la conferencia sobre el medio humano (Copenhague, 1973)[4]

Fruto de esta actividad —a la que seguirán otras, de imposible enumeración aquí— es, entre otras la emergencia de la noción de «patrimonio de la humanidad» aplicada a la también nueva noción de los «bienes globales» (*global commons*)[5].

Estos desarrollos propician un esfuerzo de reflexión más amplio —holístico, si se quiere— que se concreta en el posterior —y bien publicitado— informe *Nuestro futuro común* —más conocido como *Informe Brundtland*— elaborado en 1987 a instancias de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y desarrollo de las Naciones Unidas[6]. En él se plantea la necesidad de acometer profundas reformas en el plano institucional y jurídico. Respecto de este último, en concreto, se plantean las siguientes medidas:

- reconocer y respetar los derechos y deberes recíprocos de los individuos y de los Estados con respecto al desarrollo duradero,
- establecer y aplicar nuevas normas de conducta estatal e interestatal para lograr el desarrollo duradero,
- fortalecer y ampliar la aplicación de las leyes vigentes y de los acuerdos internacionales en apoyo del desarrollo duradero, y
- fortalecer los métodos existentes y elaborar nuevos procedimientos para evitar o resolver las controversias relativas al medio ambiente.[7]

Abundando en estas ideas, la ulterior Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptaba en 1992 una Declaración —los conocidos como Principios de Río—, uno de los cuales —el 27— afirmaba que:

Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.[8]

---

[4] Es significativo reparar en la denominación de la conferencia que habla de «medio humano» y no de «medio ambiente» pues esta última noción está entonces aún en ciernes.

[5] Sobre la noción y sus diferentes exponentes *vid*. nuestra aportación «El Derecho internacional frente al reto científico y tecnológico», en L. Fernández Villazón, (ed.), *Derecho y nuevas tecnologías*. Civitas Thompson-Aranzadi, 2020, pp. 93-125.

[6] Accesible en <https://undocs.org/es/A/42/427>. Por cierto, el término allí acogido no es «desarrollo sostenible» sino «desarrollo duradero»; prueba de las vacilaciones inherentes al alumbramiento del concepto.

[7] *Ibid*. p. 363.

[8] Doc. NU, A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), anexo I, 12 de agosto de 1992. Al respecto *vid*. N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International*

Ahora bien, sería injusto olvidar la contribución que a la emergencia de estos desarrollos tienen las visiones no occidentales —y el consiguiente sesgo intercultural— que afloran al compás del proceso globalizador. Sin duda, las grandes civilizaciones asiáticas tienen un papel decisivo, pero también los pueblos indígenas. De hecho, es algo más que una mera anécdota que la apócrifa —pero no por ello menos divulgada— carta del jefe Seattle al presidente de EEUU Franklin Pearce (1855) sea uno de los eslóganes del movimiento ecologista; un mensaje sorprendentemente compartido hoy incluso por las empresas transnacionales[9].

La concreción de la sostenibilidad

La difusión de la noción de sostenibilidad en el derecho internacional

Sin duda el medio ambiente es el sector en el que se ha hecho más palpable la idea de sostenibilidad. Es allí donde surge la noción de «los intereses de las generaciones futuras» o «equidad intergeneracional», si bien el concepto ha trascendido para arropar todos los desarrollos asociados con la sostenibilidad. De hecho, como destacan Sudhir Anand y el premio nobel de economía y premio princesa de Asturias de ciencias sociales, Amartya Sen:

> [..] arguing for sustainable human development, it appeals to the notion of ethical 'universalism', an elementary demand for impartiality of claims applied within and between generations. Economic sustainability is often seen as a matter of intergenerational equity, but the specification of what is to be sustained is not always straightforward.[10]

Pero esta noción también va a influir en el derecho al desarrollo, que en sus múltiples transformaciones (derecho humano al desarrollo, desarrollo humano, etc.) va a concretarse en la noción de «desarrollo sostenible».

En cuanto al derecho del mar es indudable el impacto de la noción. En particular en la gestión de los recursos vivos del medio marino y su biodiversidad. Aunque la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 [11], no contemplaba expresamente el concepto, el desarro-

---

Law: Inception, Meaning and Status, 2008.

[9] Nos parece muy esclarecedora la presencia del texto en la página web de la empresa transnacional española —líder en energías renovables e infraestructuras— Acciona, *Sostenibilidad para todos* (accesible en <https://www.sostenibilidad.com/medio-ambiente/seattle-y-los-hijos-de-la-tierra/>).

[10] S. Anand y A. Sen, «Human Development and Economic Sustainability», en *World Development*, vol. 28, 2000. 2029.

[11] *BOE*, n.º 39, 14 de febrero de 1997.

llo ulterior de su contenido incorpora ya elementos propios de la noción. Es el caso del Acuerdo de Nueva York sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorios, de 4 de agosto de 1995[12]. En la misma línea se inscribe el Acuerdo FAO sobre las medidas a adoptar por el Estado del puerto para prevenir, disuadir y eliminar la pesca ilegal, no declarada o no reglamentada (IUU), de 22 de noviembre de 2009[13]. Estos desarrollos en pos de la sostenibilidad del medio marino y sus recursos se prosiguen en la actualidad en el seno de Naciones Unidas [14].

En el sector de los derechos de los grupos humanos, la protección de los pueblos indígenas está transida de esta idea[15], en coherencia con los remotos orígenes que hemos apuntado. Asimismo, en el ámbito de los derechos humanos, la idea es palpable en lo que atiende a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) [16], cuya positivización es relativamente reciente (derecho al agua, derecho al medio ambiente, derecho a la educación, etc.) frente a los derechos civiles y políticos —desde la igualdad y no discriminación hasta el derecho de participación política, pasando por el derecho a la intimidad [17].

Ahora bien, su concreción en los «objetivos de desarrollo del milenio (ODM)»[18] se antoja más compleja. Y es que concebidos aque-

[12] *BOE*, n.º 175, 21 de julo de 2004.

[13] UNTS, No. I-54133. En vigor desde el 5 de junio de 2016. La UE como titular de las competencias exclusivas en la materia es parte, vinculando por consiguiente sus disposiciones a España como Estado miembro.

[14] En concreto tras más de 10 años de trabajos preparatorios, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la Resolución de la AG 72/249, de 24 de diciembre de 2017, acordaba convocar una conferencia internacional -aún en curso- al objeto de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (Doc, NU, A/RES/72/249; al respecto *vid*. E. M. Vázquez Gómez, «La protección de la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional. Hacia un nuevo acuerdo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del mar», en *REEI*, n.º. 37, 2019).

[15] En tal sentido, vid. B. J. Richardson, «Indigenous Peoples, International Law and Sustainability», en *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 10, 2001. 1-12.

[16] De hecho, la lucha contra la pobreza es la razón de ser de la denominada «sostenibilidad social».

[17] Una dimensión esta última, muchas veces soslayada, pero no menos importante que las anteriores. Al respecto *vid*. *infra*, 4.

[18] En un primer momento, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 55/2 en la que se contiene la «Declaración del Milenio» prefigurando en su punto 19 los objetivos a alcanzar por la comunidad internacional en el año 2015 (*Cfr*. Doc. NU, A/RES/55/2*, 13 de septiem-

llos, tal como se ha destacado, en:

> [...] una expresión de la globalización del espacio político y social, y de la particular correlación de fuerzas y coaliciones sociales y políticas que emergieron en ese escenario [...] configuraron una incipiente «agenda social global» que habría tratado, por primera vez, de otorgar una dimensión de equidad a la globalización. Serían parte de un incipiente marco cosmopolita de gobernanza global del desarrollo, que se contraponía al proyecto "globalista" o neoliberal [...][19]

No obstante, su concepción y sus miras se antojaban tecnocráticos, minimalistas, poco ambiciosos y centrados más en los síntomas que en las causas de los problemas a atajar[20]. De suerte que, paradójicamente, los ODM se han interpretado «como instrumento para legitimar la visión neoliberal de la globalización y facilitar su difusión, suavizando sus facetas más duras y sus costes sociales más directos», en un contexto de «políticas de liberalización y ajuste que habían supuesto pobreza y mayor desigualdad en muchos países en desarrollo»[21].

Y es que, además, en su consecución se hacía necesario el concur-

---

bre de 2000; accesible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>). Sucesivas reuniones —Reunión de Alto Nivel de 2008, Cumbre de 2010, etc.— tuvieron lugar y la ONU desplegó un vasto aparato retórico. Sus «logros» se examinan en la publicación oficial *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Nueva York, Naciones Unidas, 2015; <file:///C:/Users/Powerot/Downloads/UNDP_MDG_Report_2015.pdf>. Sin embargo, al margen del indudable impacto de la crisis financiera de 2008, desde la perspectiva de los actores de la cooperación se relativizaban sus resultados, al no contemplar ni la equidad, ni la sostenibilidad de aquellos (al respecto *vid*. R. Mateos, «Logros y fracasos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a tres meses del año límite», *Eldiario.es*, 21 de septiembre de 2014; <https://www.eldiario.es/desalambre/logros-objetivos-desarrollo-milenio-enfrenta_1_4636956.html>).

[19] J. A. Sanahuja, «De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015» en Manuela Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ*, n.º 7. 2014-2015, p. 53 <https://eprints.ucm.es/id/eprint/37357/>.

[20] *Ibid*. Desde posiciones más críticas se insistía en que el minimalismo presente en los ODM, se veía lastrado además por severas «limitaciones en su definición y en el compromiso político del deber de garantizarlos», planteando igualmente «interrogantes éticos que ponen de manifiesto sesgos en una perspectiva dialéctica de los derechos humanos» (*Cfr*. I. Carrillo Flores, «Balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su impacto en el derecho a la educación», en *Educación*, vol. XXV, n.° 49. Septiembre 2016, pp. 108 y 109).

[21] J. A. Sanahuja, *ibid*. Esta crítica ya había sido avanzada tempranamente al ver en ellos un producto del «Norte» impuesto al «Sur» para propiciar las iniciativas neoliberales (Al respecto *vid*. S. Amin, «The Millennium Development Goals: A Critique from the South», en *Monthly Review*, vol. 57. Marzo de 2006, pp. 1-15).

so de los actores privados. Baste reparar en la incidencia del Pacto Mundial (*Global Compact*) y la presencia de empresas transnacionales [22]. En paralelo con ello, adviértase la menguada eficacia de los trabajos en curso sobre las empresas transnacionales y el respeto de los derechos humanos, parece que abocados al fracaso [23].

En suma, apreciados en su conjunto, el cumplimiento de los ODM no deparó un resultado positivo, tal como puso de manifiesto la cumbre del Milenio+10 celebrada en 2010. Junto con ello, la aparición de nuevos actores —fundamentalmente de la sociedad civil—,

[22] Aunque el Pacto Mundial es anterior (1999), la incorporación de los actores privados —y dentro de ellos, particularmente, de las empresas— a los ODM arranca de las propuestas presentadas en la Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible celebrada en Johannesburgo en septiembre del año 2002, en la que, *inter alia*, se instaba a crear alianzas de cooperación entre los Estados y el sector privado con miras a promover el desarrollo sostenible (*Cfr*. Naciones Unidas, *Informe sobre la Cumbre Mundial del desarrollo sostenible*, Doc. NU, A/CONF.199/20*; <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/CONF.199/20>). En concreto, los puntos 27 y 29 de la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible aludían a la responsabilidad del sector privado en estas lides (*ibid*., pp. 4-5), en tanto que el punto 49 del Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre, anexo a aquella, postulaba «Promover activamente la responsabilidad y la rendición de cuentas en las empresas, sobre la base de los principios de Río, incluso mediante el desarrollo pleno y la aplicación eficaz de acuerdos y medidas intergubernamentales, iniciativas internacionales y asociaciones entre el sector público y el sector privado y mediante normas nacionales apropiadas, y apoyar el mejoramiento constante de las prácticas de las empresas en todos los países» (*ibid*., p. 42). Esta dinámica se acentuará en la IV Conferencia (2012), que aborda la elaboración de los futuros ODS, que serán finalmente aprobados en 2015 por la AG de las NN, junto con la Agenda 2030. Al respecto *vid*. The Danish Institute for Human Rights, «Strong consensus at the High-level Political Forum in New York that human rights are crucial for realising the Sustainable Development Goals by 2030», 17 de julio de 2017; <https://www.humanrights.dk/news/human-rights-are-key-sustainable-development>. Era curioso ver allí al representante de la empresa transnacional suiza Nestlé hablando de su programa para implementar los derechos humanos en el contexto de los ODS. Esa empresa se había caracterizado en los años 70 por prácticas claramente atentatorias contra el derecho a la salud (*vid*. A. Cassese, *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*. Barcelona, Ariel, 1993). Ahora, es uno de sus pregoneros y promotores: cosas de las tácticas de «lavado de imagen» de las empresas transnacionales (léase, RSC).

[23] Dado que el derecho internacional general no impone obligaciones a las empresas de las que quepa derivar una hipotética responsabilidad internacional, en consonancia con su falta de subjetividad internacional. Esta situación —contra lo que se ha sostenido (P. Aira González, «Reflexiones jurídicas en torno a la consideración de la empresa transnacional como sujeto del Derecho internacional», en *Revista de Derecho UNED*, vol. 20. 2017, pp. 237-262)— sólo puede solventarse merced a la ideación de un nuevo marco normativo. En ello están las labores del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta establecido por la Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos, de 26 de junio de 2014, con miras a la «Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos» (Doc. NU, A/HRC/RES/26/9, 14 de julio de 2014), aunque el desacuerdo imperante no ha permitido avanzar en ello.

la creciente importancia del cambio climático y el progresivo cuestionamiento de la globalización económica, propiciaron un nuevo enfoque[24].

La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)

En este orden, el 25 de septiembre de 2015, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaban la declaración *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, en la que se enunciaban 17 objetivo, 169 metas y más de 3000 indicadores para su consecución[25].

Desde entonces, el discurso oficial acerca de los ODS es de sobras conocido. Conviene, sin embargo, enfatizar sus aspectos más característicos. Desde esta perspectiva se argumenta que siendo «la pobreza, la desigualdad, el cambio climático y la educación» «los factores causantes del hambre» se trata de cuestiones interrelacionadas por lo que la estrategia frente a aquellos «con miras a lograr un mundo más equilibrado y justo» debe abordarse a través de soluciones centradas en «la sostenibilidad». De esta manera, a través de la fijación de los ODS, los Estados y las sociedades han de alcanzar en 2030 las metas propuestas, supervisando el avance en pos de su consecución y revisando, llegado el caso, las estrategias inicialmente aplicadas. En este discurso, pleno sin duda de optimismo, se mantiene que los ODS armonizan las tres dimensiones esenciales del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental— «proporcionando una valiosa hoja de ruta para articular la formulación de políticas globales»[26].

En todo caso, es evidente que los ODS suponen un cambio profundo respecto de los ODM. Y es que con su concepción no se trata solo de paliar las limitaciones advertidas en los primeros, sino de encarar los retos del desarrollo en un marco diferente al precedente. En tal sentido, como se ha apuntado:

Los ODS surgen en un contexto distinto al que dio origen a los ODM. Las transformaciones del sistema internacional en esos 15 años redefinen la agenda, los condicionantes y el contenido mismo del desarrollo, generan nuevas constelaciones de poder entre los actores del desarrollo, y condicionan su agencia para promover esa agenda.

---

[24] *Cfr*. I. Vázquez Serrano, «De la Resolución 2625 a la Agenda 2030. Un nuevo modelo de cooperación internacional», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 37. 2021, pp. 292-293.

[25] *Cfr*. Resolución A/RES/70/1.

[26] Referencias extraídas del curso de formación del IAAP, *El tiempo de la sostenibilidad*. Principado de Asturias, 2021, p. 2.

La globalización, de hecho, ha cambiado la distribución del poder y la riqueza y la propia estructura del sistema internacional a través de un doble proceso. Por una parte, redistribuye poder entre los actores estatales, a través del ascenso de los países emergentes. Estos países ya se ven a sí mismos como nuevas potencias, y su incorporación al G20 en 2010 propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus, si bien ese ascenso es más lento desde el inicio de la crisis de los emergentes en 2012, y no ha cerrado las grandes brechas de renta y bienestar individual que aún existen respecto a los países avanzados. Este proceso cambia la posición relativa de los actores en la jerarquía del sistema y modifica sus equilibrios de poder, y anuncia, como realidad y como narrativa, el tránsito de un sistema internacional unipolar a uno multipolar.[27]

Y es que como concluyen estos autores:

> Cerrado el ciclo de los ODM, en suma, uno de los cambios más relevantes es la redefinición del desarrollo como problema global y no como agenda Norte-Sur basada en las políticas de ayuda. Los procesos de globalización afectan tanto a los países pobres, como a los emergentes y a los de la OCDE, al (re)situar los procesos de desarrollo en el espacio transnacional, y no sólo en el nacional. Ello exige dejar atrás el viejo modelo de cooperación Norte-Sur y afirmar un marco de gobernanza global del desarrollo de alcance universal, con una agenda de cohesión social, lucha contra la desigualdad y sostenibilidad medioambiental que sea relevante para todos los países y sociedades, sin limitarse a la reducción de la pobreza extrema, aunque ésta siga siendo una prioridad.[28]

Las luces: las potencialidades

Como se ha destacado, los ODS se caracterizan por un planteamiento más ambicioso. En este sentido, además de su enfoque universal —ausente en los ODM— que implica al conjunto de los Estados —pero también a todos los actores interesados (*hibridismo institucional*)— los ODS pretenden incorporar el cambio climático y la protección del medio ambiente a la programación internacional. Además, frente a la aproximación teleológica —la consecución de resultados— que animaba a los primeros, los ODS «se centran más en los condicionantes necesarios para alcanzar el resultado final y entrelazarlo, al mismo tiempo, con otros resultados, pues los obje-

[27] J. A. Sanahuja y S. Tezanos Vázquez, «'Del milenio a la sostenibilidad'. Retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», en *Política y Sociedad*, vol. 54. 2017, p. 537.

[28] *Ibid*. p. 540.

tivos están *interrelacionados* entre sí»[29].

En otro orden de cosas, la realización de este vasto programa se sustenta en una recolección y análisis de datos a gran escala, complejos e interconectados entre sí, que el conjunto de los actores implicados han de facilitar de forma expeditiva, evitando los inconvenientes y demoras que afectaran al seguimiento de los ODM. Ello constituye un reto inédito hasta ahora, pero susceptible de verse facilitado por el fulgurante desarrollo de las plataformas tecnológicas de comunicación e información[30].

Por otra parte, la evaluación de los logros a alcanzar se plantea a través de la supervisión asignada a un Foro Político de Alto Nivel, cuyas reuniones tienen una periodicidad anual, al que se asigna la misión de formular recomendaciones para fortalecer «la implementación, el seguimiento y la —eventual— revisión de los objetivos», contemplando además «la rendición de cuentas, el intercambio de mejores prácticas y el apoyo a la cooperación internacional». Además, desde el año 2016 se contempla la posibilidad de realizar exámenes periódicos de carácter voluntario a los Estados para conocer el seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos a través de los informes transmitidos por éstos.

Las sombras: los riesgos presentes

Sin duda, para el que esto escribe, uno de los rasgos deficitarios presente tanto en los actuales ODS como en los precedentes ODM es su falta de vinculatoriedad jurídica, constituyendo en principio un conjunto de compromisos políticos; a lo más insertos en el ambiguo contexto del *soft Law* —que no es sino «derecho en agraz», en la expresión acuñada por C. Gutiérrez Espada. Las razones que han conducido a ello —en ambos casos— han sido explicadas por J. Sachs:

> Little time was lost negotiating the exact words of the MDGs. Legally binding commitments are almost universally regarded as the gold standard of international diplomacy, but the number of years that are often invested in reaching legally binding treaties on sustainable development are unlikely to

[29] Vázquez Serrano, *cit*. p. 298. Cursivas en el original. La interconexión entre unos y otros puede suscitar problemas. En este orden, respecto al objetivo n.º 16 se ha llamado la atención sobre la conciliación de las exigencias del Estado de derecho allí presentes con el resto de los objetivos (al respecto *vid*. N. Soininen, «Torn by (un)certainty – can there be peace between rule of law and other Sustainable Development Goals?», en D. French y L. J. Kotzé, (eds.), *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*. Cheltenham, Edward Elgar, 2018, pp. 250-270).

[30] O Gaffney, «Sustainable Development Goals. Improving human and planetary wellbeing», en *Global Change*, n.º 82. Mayo 2014, p. 22; <igbp.net/download/18.62dc35801456272b46d51/1399290813740/NL82-SDGs.pdf>.

> counterbalance the heavy transaction costs and delays. Even when legally binding agreements are reached (as in the case of the Kyoto Protocol), they are often ignored in practice because of the absence of effective enforcement mechanisms.[31]

Ciertamente, son plausibles los argumentos esgrimidos[32], pero no es menos cierto que el sello de la juridicidad aporta un conjunto de garantías —particularmente, la exigibilidad y la eventual responsabilidad— ausentes en ambos casos[33].

Pero incluso soslayando este inconveniente no menor, los riesgos aventurados —y lamentablemente concretados por efecto de la pandemia de la COVID-19 que nos atenaza— se cifran en que la consecución de los objetivos programados depende en grado sumo del contexto internacional. En este sentido, como se ha resaltado:

En una perspectiva más amplia, el éxito también dependerá del contexto internacional vigente de aquí a 2030. Dos condiciones especialmente relevantes para la consecución de los ODS serán, de una parte, el volumen y la eficiencia de los recursos movilizados internacionalmente para financiar la Agenda 2030 —incluyendo la AOD tradicional y otras formas de cooperación Sur-Sur y triangular, así como las remesas, la inversión y otros mecanismos innovadores y complementarios de financiación del desarrollo—, y, de otra parte, la coherencia que logren imponer los ODS en el marco de las relaciones internacionales para facilitar el progreso global. Respecto

---

[31] J. D. Sachs, «From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals», en *The Lancet*, vol. 379. 9 de junio de 2012, p. 2210.

[32] A ello cabría añadir la observación formulada desde el ámbito de la antropología jurídica, acerca de la debilidad actual del Derecho internacional, lo que propiciaría el recurso a otras estrategias e instrumentos juzgados más eficaces para afrontar los cambios necesarios en la sociedad internacional contemporánea (Al respecto, *vid*. M. Goodale, «After International Law: Anthropology Beyond the 'Age of Human Rights'», en *American Journal of International Law Unbound*. 16 de agosto de 2021, p. 289; <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/0A1210BD43CDC9B49B2D28D67E4A8F45/S2398772321000428a.pdf/after-international-law-anthropology-beyond-the-age-of-human-rights.pdf>.

[33] No nos extenderemos sobre el tema pues existe ya un rico debate sobre la cuestión: al respecto *vid*. A. Cardesa-Salzmann y A. Pigrau Solé, «La Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69, n.º 1. 279-285; C. M. Díaz Barrado, «Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas», en *Anuario Español de Derecho internacional*, n.º 32. 2016, pp. 9-48; C. R. Fernández Liesa, «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Derecho internacional», en *Tiempo de Paz*, n.º 132. 2019, pp. 13-22; G. Messenger, «Desarrollo sostenible y Agenda 2030. El rol del Derecho internacional dentro del desarrollo sostenible y la Agenda 2030», en *Revista Española de Derecho internacional*, vol. 69, n.º 1. 2017, pp. 271-278.

a la coherencia internacional de las políticas, resulta crucial no sólo que la comunidad internacional asuma *de facto* los objetivos acordados, sino también que *se reforme el sistema de relaciones internacionales para distribuir de manera equilibrada y justa las oportunidades de progreso. Para ello habrán de modificarse las políticas internacionales que resultan incoherentes con los ODS, lo cual atañe especialmente a los ámbitos del comercio, las finanzas, las migraciones, el medioambiente y los conflictos armados. Y, en definitiva, habrá de acometerse una reforma profunda del sistema económico imperante* —sistema que genera amplias desigualdades para garantizar su subsistencia—, en una perspectiva cosmopolita que afirme una verdadera «gobernanza global» que garantice el justo reparto de las oportunidades y responsabilidades de desarrollo del conjunto de la humanidad.[34]

En atención a lo anterior, los cambios planteados exceden con mucho a las iniciativas ideadas en el marco programatorio establecido; de hecho, una transformación sistémica como la contemplada no está ni mucho menos presente en la agenda y no sería desde luego compartida por los Estados del primer mundo[35], a menos que éstos hubieran querido concluir un «pacto suicida».

Finalmente, conviene advertir que incluso considerados en sí mismos, los ODS pueden no sólo no conseguir alcanzar la finalidad pretendida, sino acentuar los riesgos de cara a la preservación del ecosistema planetario. En este orden, y teniendo presentes los elementos clave que supuestamente han inspirado su formulación —el Antropoceno[36], la teoría de los límites planetarios[37] y la teoría de la gobernanza del sistema Tierra[38]— se ha sostenido que:

---

[34] Sanahuja y Tezanos Vázquez, *cit*. p. 550. Cursivas añadidas.

[35] ¡Y del segundo mundo! Baste apreciar el tono de las intervenciones de China y Rusia en el curso de la actual COP 26 —desarrollada actualmente en Glasgow— para advertir que esa transformación radical de las relaciones internacionales y del sistema económico imperante ni está, ni se la espera.

[36] Término acuñado por el biólogo estadounidense Eugene F. Stoermer y popularizado a principios del decenio de 2000 por el holandés Paul Crutzen, Premio Nobel de Química, designa «las repercusiones que tienen en el clima y la biodiversidad tanto la rápida acumulación de gases de efecto de invernadero como los daños irreversibles ocasionados por el consumo excesivo de recursos naturales» (*Cfr*. L. R. Issberner y P. Léna, «Antropoceno: la problemática vital de un debate científico», en *El Correo de la UNESCO*, n.º 2. 2018; <https://es.unesco.org/courier/2018-2/antropoceno-problematica-vital-debate-cientifico>).

[37] La teoría alude a los ámbitos de actividad seguros para los seres humanos respecto de la resiliencia de la biosfera, determinando la capacidad de ésta para recuperarse de las perturbaciones —ocasionadas principalmente por las actividades humanas— y regresar a un estado estable (al respecto *vid*. J. Terradas, «Los límites planetarios», en *Ambienta*, n.º 89. Diciembre 2009, pp. 8-19; <https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_AM/Ambienta_2009_89_8_19.pdf>).

[38] El concepto define el sistema de reglas formales e informales, mecanismos

> The hypothesis is that the SDGs, when they are critically evaluated through these three new-millennial analytical paradigms, are not a suitable roadmap for the type of truly sustainable present and future development that must ensure the continuation of all (not only human) life on Earth. The main reason for this is because despite their reference to, and shallow alignment with, the three-pillared approach to sustainable development (environmental, social and economic concerns), the SDGs mostly push environmental interests to the periphery of their concern while prioritising human-focused social and economic development at the expense of global Earth system integrity. This simply amounts, at best, to a continuation of the Millennium Development Goals approach and experience, with the SDGs likely to exacerbate Anthropocene-inducing conditions and to push humanity further across planetary boundaries.[39]

A modo de conclusión: *lo que la sostenibilidad esconde*

Una valoración equilibrada de los diferentes aspectos presentes en la noción de sostenibilidad se antoja compleja. Si desplazamos nuestra atención hacia el ámbito de la Unión Europea (UE), la percepción negativa acerca de la generalización de la noción de sostenibilidad es aún más evidente. Desde luego la idea ya estaba presente en la fallida Estrategia UE 2020 —particularmente en la idea del tránsito hacia una economía «descarbonizada»[40]— propiciando desarrollos tales como la «sostenibilidad energética» pero también en la «sostenibilidad financiera» impuesta a raíz de la crisis de 2008, por cauces —conviene advertirlo— poco conformes a la propia estructura y gobernanza de la UE. Este dato enfatiza «el lado oscuro» cohonestado con la difusión del «mantra» de la «sostenibilidad». En efecto, nos referimos aquí a la dimensión tecnocrática —y el consiguiente déficit democrático (ahora sí, real, demasiado real)— que conlleva la instauración de los mecanismos asociados con la sostenibilidad[41].

---

de elaboración de normas y redes de actores en todos los niveles de la sociedad humana (desde lo local a lo global) que han de establecerse para guiar a las sociedades hacia la prevención, mitigación y adaptación al cambio ambiental global y local y la transformación del sistema terrestre, dentro del contexto normativo del desarrollo sostenible (*Cfr*. «Gobierno del sistema de la tierra»; <https://www.hisour.com/es/earth-system-governance-39293/>).

[39] L. J. Kotzé, «The Sustainable Development Goals: an existential critique alongside three new-millennial analytical paradigms», en D. French y L. J. Kotzé (eds.), *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*. Cheltenham Edward Elgar, 2018, pp. 41-65.

[40] Sobre su impacto en nuestro derecho, *vid*. la ley de Economía Sostenible.

[41] Huelga decir que la propia noción de sostenibilidad es propicia a su manipulación. Como se señalaba hace años: «Si se hiciera un concurso de usos frau-

En el caso de la UE esto fue particularmente evidente porque en la instauración de la «sostenibilidad financiera» pudimos «descubrir» la relevancia que cobraban ciertas instituciones en la sombra, desprovistas del más mínimo control democrático: nos referimos al casi ignoto Banco de Pagos Internacionales (BIS) y a las ahora bien conocidas «regulaciones Basilea» —que toman el nombre de la ciudad sede de esta entidad[42]. Por otra parte, como no reconocer un cierto componente regresivo en la propia noción de «sostenibilidad financiera» cuando frente a una hipotética reforma del sistema de pensiones en nuestro país desde el Fondo Monetario Internacional —otra institución internacional cuya legitimidad tanto de origen como de ejercicio es harto cuestionable— se alerta de los riesgos que aquella entrañaría para la «sostenibilidad financiera»[43].

En otro orden de cosas, si centramos nuestra atención en lo que podríamos llamar «sostenibilidad migratoria» el panorama no se revela mucho más diáfano, pues si es cierto que en algunos estudios

---

dulentos y perversos del término *sostenible*, ese nuevo cliché del lenguaje políticamente correcto en las sociedades industriales, el jurado lo tendría difícil para designar ganador: tantos y tan acabados ejemplos pueden aducirse. Pero mi candidato sería la frase "existe un único modelo sostenible para el éxito nacional" (*a single sustainable model for national success*), modelo identificado con los EE.UU. belicistas e imperialistas de George W. Bush. La frase aparece en el ominoso documento *The National Security Strategy of the United States*, la megalómana estrategia de poder global hecha pública en septiembre de 2002 por el gobierno de Bush.» (J. Riechmann, «Sostenibilidad: Algunas reflexiones básicas», accesible en <https://www.upf.edu/materials/polietica/_pdf/sossostenibilidadreflexiones.pdf>).

[42] Se trata de una de las instituciones más recónditas pese a estar integrada por 60 bancos centrales que concentran el 95% de la renta mundial. No obstante, su constitución como persona jurídica conforme a las normas del derecho suizo, el banco opera con arreglo a las normas del derecho internacional. Por otra parte, como es sabido la asunción por la UE de estos compromisos se concretó en una serie de desarrollos que se han «formalizado» al margen de las reglas de los tratados constitutivos, en virtud de una serie de acuerdos —en puridad MOUs (al respecto *vid*. P. Andrés Sáenz de Santa María, «La Unión Europea y el Derecho de los Tratados: Una relación compleja», en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, n.º 2. 2016, pp. 51-102). En cuanto a su traslación al sistema español, recordemos la reforma constitucional del art. 135 CE de 26 septiembre de 2011 (*BOE*, n.º 233, de 27 de septiembre de 2011) relativa a la introducción del principio de estabilidad presupuestaria —conexo con ésta— y la posterior ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (*BOE*, n.º 103, 30 de abril de 2012), que viene a desarrollar la nueva disposición del texto constitucional.

[43] Así, afirma que «Las recomendaciones del Pacto de Toledo consistentes en volver a vincular el aumento de las pensiones a un indicador del poder adquisitivo no deberían traducirse en medidas legislativas que no formen parte de un paquete integral. Un ajuste ad hoc de las prestaciones podría hacer peligrar la sostenibilidad financiera del sistema» (*cfr*. diario *Cinco Días*, 3 de octubre de 2018; <https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/10/03/midinero/1538558627_649725.html>).

se ofrece una visión más multidimensional del tema[44], en la práctica también allí se concretan acuerdos —basta reparar en la Declaración UE-Turquía de 2016— que también discurren al margen de los mecanismos y procedimientos establecidos en la UE, por no hablar de las débiles garantías que revelan desde la perspectiva del respeto de los derechos humanos de los afectados.

Pero hablar del «lado oscuro» también es hacerlo del emparejamiento que se produce entre los problemas globales y el enfoque aplicado para acometer su solución a través de la noción de sostenibilidad. En este orden, se ha llamado la atención sobre la aplicación del discurso de la *securitización* —esto es la forma de conjurar las amenazas— y la noción de sostenibilidad. En este caso, es evidente que la amenaza del cambio climático ha propiciado todos los desarrollos asociados (protección de la capa de ozono, Protocolo de Kioto, acuerdo de París, etc.) lo que es positivo sin duda[45], pero también ha favorecido una dimensión especulativa (tráfico con los derechos de emisión). En este contexto especulativo, también conviene mencionar especialmente las cuestiones asociadas con la litigiosidad asociada a la «sostenibilidad energética» antes mencionada, merced a los cambios experimentados en el modelo retributivo de las energías renovables; cuestión de especial trascendencia para nuestro país, habida cuenta de las importantísimas reclamaciones en curso ante instancias arbitrales internacionales[46].

Finalmente, no conviene olvidar que el «discurso de la sostenibilidad» también es impugnado por los recién llegados al desarrollo: los Estados del Tercer Mundo (*the Rest*) tras el cual ven a veces un intento de Occidente (*the West*) por impedirles el acceso a un bienestar del que éste disfruta, insertándose en el contexto del profundo debate sobre «la Descolonización del Derecho internacional»[47].

Pese a todo lo anterior, es indudable que el concepto de «sostenibilidad» es indisociable de la idea de humanidad —o mejor, dicho— de la preservación del grupo humano en su conjunto. Y subyace pues en él un contenido ético irreductible, que no pueden —ni de-

---

[44] Al respecto *vid*. entre otros documentos ICID/IADC, *Towards Sustainable Migration: Interventions in Countries of Origin*, Roma, 2017; accesible en <https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/03/Towards_sustainable_migration_ENG.pdf>.

[45] Al respecto *vid*. nuestra contribución «El Derecho internacional ante el desafío del Cambio Climático: el Acuerdo de París de 2015 en perspectiva», en *Jueces para la Democracia*, n.º 98. Julio 2020, pp. 81-93.

[46] Sobre el particular *vid*. A. D. Leiva López, «La protección del inversor en proyectos de energías renovables ante los cambios regulatorios en el sistema eléctrico español», en *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 67. Julio-septiembre 2018, pp. 9-46.

[47] S. Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*. Cambridge UP, 2011.

ben— malograr esos desarrollos que hemos descrito aquí como su «lado oscuro». Por eso su implementación debe ser consustancial al progreso de la humanidad en su totalidad. Si no se trata de preservar el futuro de la humanidad, no tiene sentido hablar de «sostenibilidad». De ahí la estrecha interconexión entre los conceptos de «desarrollo», «sostenibilidad» y «humanidad», que condensa la fórmula del «desarrollo humano sostenible». Y es que, en último término, basta reparar en que —como se ha resaltado— el respeto y la realización efectiva de los derechos humanos es una precondición para lograr el objetivo del desarrollo sostenible[48]. De hecho, la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en línea con el postulado de la «indivisibilidad» de los derechos humanos, ha destacado que la realización de los 17 ODS requiere fortalecer el respeto de todos los derechos humanos y no sólo de los DESC[49]. Esa pues debe ser la senda a seguir...

[48] *Cfr*. «The human rights approach to sustainable development: environmental rights, public participation and human security», en *Insights*, n.º 2. 2013, p. 2; <http://unac.org/wp-content/uploads/2013/07/HRandSD-EN-PDF.pdf>, así como UNESCO, *Sustainable migration in the context of development: Report of the High Level Meeting convened in Brussels on 29 November 2016*; <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002468/246850E.pdf>.

[49] Al respecto vid. el documento «Summary table on the linkages between the SDGs and relevant international human rights instruments», <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/SDG_HR_Table.pdf>.

El rol de los ayuntamientos en la sostenibilidad de las ciudades dominicanas

Arq. Virginia Pastor
Área de Producción Social del Hábitat en Ciudad Alternativa,
República Dominicana

República Dominicana ha experimentado un proceso acelerado de urbanización que responde al modelo de ciudad neoliberal. El sistema capitalista, caracterizado por la acumulación, ha impulsado procesos de migración interna de familias desde las zonas rurales a las urbanas en busca de empleo. Ese rápido crecimiento sin ninguna planificación urbana ha generado que áreas como el Gran Santo Domingo con alrededor de 4 millones de habitantes estén caracterizadas por grandes problemas ambientales, segregación urbana, un acceso desigual a los servicios básicos y una inexistente gestión democrática del espacio.

A nivel nacional, el déficit habitacional total es de 1,4 millones, lo que corresponde al 51% del parque habitacional (MEPyD y ONE, 2018). El 74% del déficit es cualitativo, conformado principalmente por viviendas sin acceso a servicios básicos, incluyendo agua potable y saneamiento, mientras que el 26% corresponde al déficit cuantitativo, en su mayoría viviendas con deficiencias irrecuperables que necesitan ser totalmente reemplazadas.

El país tiene además un alto riesgo a desastres debido a su condición insular, su ubicación geográfica y la alta vulnerabilidad social, económica y política en materia de gestión de riesgos y cambio climático. El Informe Nacional Voluntario realizado por la Comisión de los ODS en el 2021 indica que «en el período 2015-2020 un promedio anual de 1 150 000 personas, 11,3% de la población promedio del período, ha sido directamente afectada por desastres». Tanto es así, que durante un estudio realizado por Ciudad Alternativa fueron identificados 21 asentamientos que iniciaron como albergues temporales y se acabaron convirtiendo en permanentes, con familias damnificadas del ciclón David (1979), George (1998), Olga y Noel (2007). A las amenazas geológicas, climáticas e hidrometeorológicas se suma la inseguridad jurídica de la tenencia. De acuerdo con Arbona y Bidó (2021), el 84% de las áreas urbanas carecían de documentación para la garantía de una tenencia segura en el año 2006. Esto ha generado conflictos socio-territoriales reflejados en los desalojos forzosos masivos que están sufriendo numerosas familias en distintos sectores del país.

La sostenibilidad de las ciudades y comunidades es el Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sin embargo, la Comisión Nacional de los ODS no lo ha incluido en su último informe voluntario y, por tanto, no tenemos datos del avance de los logros en los últimos años. Pero, analizando el contexto previamente expuesto, podemos afirmar que las ciudades dominicanas distan mucho de ser ciudades inclusivas que permitan disfrutar de ellas a todas las personas en igualdad de condiciones.

El Ayuntamiento del Distrito Nacional está tomando una serie de medidas en pro de proporcionar sistemas de transporte más sostenibles, como la implementación de ciclovías o la ampliación de aceras, aumentar el área verde de la ciudad con el Plan de Arbolado y garantizar la seguridad alimenticia con huertos urbanos. Si bien todas estas medidas apuntan a la sostenibilidad de las ciudades, los sectores más empobrecidos, que sufren en mayor medida el impacto ambiental negativo del sistema, son los últimos en verse beneficiados. Asimismo, estas propuestas no vienen acompañadas de una reflexión colectiva sobre el modelo de producción de ciudad actual, en la que la mayoría de la población no tiene prácticamente participación en la toma de decisión.

Uno de los avances a nivel nacional en el ámbito de vivienda y hábitat es la reciente aprobación de la Ley 160-21 que crea el Ministerio de la Vivienda, Hábitat y Edificaciones (MIVHED), que representa un gran paso para la garantía del derecho a la vivienda digna

establecido en el artículo 59 de la Constitución Dominicana.

Una ley que tiene entre sus principios el desarrollo sostenible, la equidad, la participación ciudadana en la política pública, la garantía estatal de la accesibilidad a la vivienda y al hábitat digno, la seguridad jurídica de la tenencia y la función social de la propiedad. Es importante la vinculación del Ministerio con los ayuntamientos, ya que son estos los que tienen el contacto directo con la población y los que deberían conocer de primera mano las problemáticas locales para poder diseñar políticas públicas que respondan realmente a las necesidades de las familias. Se debe destacar la importancia de la promoción de procesos de Producción Social del Hábitat para contar con comunidades más sostenibles e inclusivas, en las que se reconozca el aporte de las familias en la construcción de su hábitat durante años y se priorice el valor de uso sobre el valor de cambio en la mejora y producción de la vivienda y el hábitat, para que esta puede ser realizada bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro.

El derecho de acceso a la vivienda en el marco internacional: Apuntes jurisprudenciales de su impacto en el caso argentino

Joaquín Pablo Reca
Argentina

> [...] las constituciones son normas inacabadas o incompletas
> que se articulan necesariamente con la interpretación
> que realizan los jueces de conformidad con el derecho Internacional,
> a fin de que el ordenamiento nacional
> se dote de coherencia y plenitud.
> [López Guerra y Saiz Arnaiz, 2015: 187-188]

Introducción

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Argentina ha alcanzado el grado máximo de apertura a nivel internacional al otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales ratificados por el Estado después de la reforma del año 1994, con la incorporación en nuestra Constitución nacional (en adelante CN) del artículo 75 inciso 22, convirtiéndolos en derecho positivo interno y otorgándole la mayor jerarquía normativa. Es así que, citando al Dr. Hitters (2008: 132),

> [...] este fenómeno ha adquirido tanta altitud que a ningún abogado que inicia hoy un proceso de cualquier tipo —ni al juez que debe resolverlo— le puede pasar inadvertido que el pleito no termina ya —como antes— dentro de la frontera, sino que puede trascender sus límites y dirigir sus pasos hacia una senda trasnacional.

En este marco, la labor jurisprudencial en la determinación del alcance y contenido del derecho a la vivienda ha sido decisiva para otorgar un «amplio» reconocimiento a la tutela efectiva del mismo.

La activa labor judicial introdujo una visión amplia de la división de poderes que, si bien puede generar algunas reservas, abre camino a dos herramientas procesales: el control de constitucionalidad y el de convencionalidad.

De esta forma, nos centraremos en dos precedentes jurisprudenciales que han cobrado gran relevancia en materia de derecho a la vivienda en Argentina: por un lado, el fallo «Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo» de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) y, por el otro, el precedente

«Badaracco, Antonio Edgardo c/GCBA y otros s/amparo», del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante TSJ).

El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano: aproximación conceptual

Señala Néstor Sagüés (2011: 284) que el control de constitucionalidad y el de convencionalidad tienen en común un mismo argumento: la invalidez de la norma inferior opuesta a la superior. Si bien con objetivos diferentes: uno intenta afirmar la supremacía de la Constitución Nacional; el otro, la del Pacto de San José de Costa Rica.

Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.

En principio, podemos decir que el «control de convencionalidad» ordena a los jueces nacionales reputar inválidas las normas internas (incluida la Constitución) opuestas a los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales ratificados por el Estado. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente la norma internacional, sino también la interpretación que del mismo han hecho los órganos legitimados.

Nos apresuramos en comentar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH) ha sostenido que «todos los poderes públicos» se encuentran obligados a resguardar los efectos de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), lo que tiene efectos prácticos en términos de responsabilidad internacional, como ocurrió en el caso «Gelman vs. Uruguay». No nos detendremos en estas cuestiones pues serán abordadas en el siguiente apartado.

Ahora bien, tienen los tratados internacionales el mismo origen democrático que la Constitución? Puede un tratado ir en contra de la Constitución? Los Estados ratifican los tratados internacionales con pleno uso de su soberanía y no lo harían si el tratado fuera contrario a su Constitución, por lo tanto tienen una legitimidad indirecta a través del consentimiento de los Estados (heterolegitimación). Cabe tener presente que en el ámbito internacional rige el principio de buena fe internacional, por el cual un Estado, una vez que ha ratificado un tratado se encuentra obligado a su cumplimiento. Son los Estados, entonces, los que deben verificar si procede la sintonía

entre el tratado y la Constitución Nacional.

A su vez, existen diversos grados de apertura de los ordenamientos nacionales con relación a los tratados internacionales. La mayor se produce cuando la Constitución interna atribuye a los tratados sobre derechos el valor de norma constitucional (Mac-Gregor, 2011: 345), extendiendo sobre los tratados el rango normativo supremo. Este es el caso de la Constitución Argentina que, a través del artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales ratificados por el Estado[1].

Control difuso y concentrado

En la literatura jurídica, a raíz de los pronunciamientos de la propia Corte IDH, se está imponiendo la dicotomía entre el control «difuso» y «concentrado» de convencionalidad.

El control difuso de convencionalidad es el que ejercen todos los jueces nacionales. Afirma el Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2011: 928) que en este tipo de control:

Existe, por consiguiente, una asimilación de conceptos del derecho constitucional, lo cual está presente desde el origen y desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente al crearse las garantías y órganos internacionales de protección de los derechos humanos. Se advierte claramente una «internacionalización del derecho constitucional», particularmente al trasladar las «garantías constitucionales» como instrumentos procesales para la tutela de los derechos fundamentales y salvaguarda de la «supremacía constitucional», a las «garantías convencionales» como mecanismos jurisdiccionales y cuasi jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos previstos en los pactos internacionales

[1] En este sentido resulta interesante el aporte realizado por el Consejero Jurídico de Amnistía Internacional Hugo Relva, quien considera que hay un error en la concepción de otorgarle la misma jerarquía a los tratados internacionales en materia de derechos humanos que a la Constitución, ya que tanto la normativa como los órganos internacionales no sostienen ese enunciado sino que, por el contrario, determinan la supremacía de los tratados internacionales (*lato sensu*) tal es el caso de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados de 1969 (aprobada por Argentina en 1972 mediante la Ley 19.865) que en su art. 27 («El derecho interno y la observancia de los tratados») establece la imposibilidad del Estado Parte en invocar «...disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado» (entre las que se encuentra la Constitución). Además, nos recuerda el autor la relevancia —más allá de no ser vinculante— de la Observación final del Comité de Derechos Humanos respecto de los informes presentados por la República de Guatemala, en el que el órgano sostuvo que «El Estado Parte no debería aducir las limitaciones de su Constitución como motivo para el incumplimiento del Pacto, sino que debe elaborar las reformas necesarias para lograr dicho cumplimiento» (CCPR/CO/72/6TM, 27 de agosto de 2001, parágrafo 10, último inciso).

cuando aquéllos no han sido suficientes, por lo que de alguna manera se configura también una «supremacía convencional».

El control concentrado de convencionalidad, en cambio, sería el efectuado únicamente por la Corte IDH.

El Dr. Raúl Canosa entiende que la distinción entre control difuso y concentrado de convencionalidad resulta perturbadora, porque en el control de constitucionalidad se distingue nítidamente entre ambos modelos y, con excepciones, cuando existe uno de los dos tipos (concentrado o difuso) no existe el otro. Dicho catedrático ha aseverado (2015: 16-17) que:

> Si entendemos globalmente el sistema interamericano de protección de los derechos integrado por el control de la Corte y por el de los jueces nacionales, es decir, como un todo, la calificación que merecería ese todo sería la de control difuso: todos los órganos judiciales tanto el internacional como los nacionales realizarían el control y la Corte de San José sería, en el paralelismo con un sistema estatal de control difuso, una suerte de Corte Suprema. En este mismo esquema, el sistema europeo sería más bien concentrado porque en general sólo el TEDH efectuaría pleno control de convencionalidad.

Desde una perspectiva funcional los juristas mexicanos Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona prefieren distinguir entre control «internacional» (el de la Corte IDH) y control «interno» (el estatal). Materialmente el control interno es también internacional, porque los tribunales nacionales operan con la norma internacional interpretada por la Corte IDH. Tanto ésta como aquéllos emplean el mismo parámetro de control que unifica sustancialmente a ambas instancias. «Teniendo en cuenta esta radical identidad entre la función controladora de las dos instancias no cabe duda, sin embargo, de que la Corte integra la organización internacional y otras las nacionales» (Canosa, 2015: 18).

Pese a las críticas doctrinarias, tal como veremos en los siguientes apartados, la Corte IDH ha adoptado el criterio de control de convencionalidad difuso como mecanismo de protección de los derechos consagrados en la CADH.

La elaboración jurisprudencial de la Corte IDH sobre el control de convencionalidad

La perspectiva del control de convencionalidad ha sido desarrollada expresamente por la Corte IDH a partir del caso «Almonacid Arellano y otros, vs. Chile» del 26 de septiembre de 2006. En dicho precedente, el Tribunal sostuvo que:

> [...] cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.[2]

Tal como lo mencionábamos en el apartado anterior, vemos que la Corte deposita en los jueces internos un control difuso de convencionalidad. La intencionalidad de la Corte IDH es clara: definir que la doctrina del «control de convencionalidad» se debe ejercer por «todos los jueces», independientemente de su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización. De ahí que este tipo de control sea considerado como de carácter difuso.

El precedente aludido fue reiterado con ciertas matices, dos meses después, en el caso «Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú»[3], precisando el control de convencionalidad en dos aspectos: (i) procede «de oficio» sin necesidad de que las partes lo soliciten; y (ii) debe ejercerse dentro del marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes, considerando otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia (Mac-Gregor, 2011: 925).

Desde entonces se ha venido consolidando la esencia de esta doctrina al aplicarse en diversos casos contenciosos[4].

Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala que el control de convencionalidad *ex officio* dio un salto cualitativo a partir del caso «Cabrera

---

[2] Caso Almonacid Arellano vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, n.º 154, párrs. 123 y 124.

[3] Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, n.º 158.

[4] Corte IDH en Cantuta vs. Perú (2006); Boyce y otros vs. Barbados (2007); Heliodoro Portugal vs. Panamá (2008); Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos (2009); Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia (2010); Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (2010), entre otros.

García y Montiel Flores vs. México»[5] donde la Corte IDH aclara su doctrina sobre el «control de convencionalidad» al sustituir las expresiones relativas al «Poder Judicial» que aparecían desde el *leading case* «Almonacid Arellano» para ahora hacer referencia a que todos los órganos de los Estados que han ratificado la CADH, «incluidos sus jueces», deben velar por el efecto útil del pacto, y que «los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles" están obligados a ejercer de oficio el "control de convencionalidad».

El caso «Gelman vs. Uruguay»[6] resulta paradigmático en la materia, pues, la Corte IDH no sólo reafirma, una vez más, la doctrina sobre el control de convencionalidad —y el alcance en la supervisión y ejecutoriedad de sus decisiones[7]— sino que consagra un modelo de democracia constitucional al llevar al control de convencionalidad a una frontera diferente respecto de los restantes precedentes.

En la cuestión aludida, la Corte IDH declaró las leyes de autoamnistía y de caducidad del gobierno uruguayo como contrarias a la CADH —aún cuando éstas hubieran sido convalidadas a través de un plebiscito y un referéndum por la población en ejercicio de la soberanía popular (a diferencia de lo que ocurrió en el famoso caso «Barrios Altos vs. Perú»[8]). Sostuvo la Corte que

El hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional. La participación de la ciudadanía con respecto a dicha Ley, utilizando procedimientos de ejercicio directo de la democracia —recurso de referéndum [...] y plebiscito [...] se debe considerar, entonces, como hecho atribuible al Estado y generador, por tanto, de la responsabilidad internacional de aquél.[9]

Y:

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza,

---

[5] Caso Cabrera García Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C, n.º 220. Véase en tal sentido párr. 225.

[6] Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C, n.º 221.

[7] Véase en ese orden el pronunciamiento de la Corte IDH en Gelman vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución del 20 de marzo de 2013.

[8] Caso Barrios Altos vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2012.

[9] *Ibid*., nota 6, párr. 238.

> per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos [...] la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo `susceptible de ser decidido´ por parte de las mayorías [...].[10]

Ha sido la propia Corte IDH, a través de su jurisprudencia, la que ha delineado y tipificado los rasgos del control de convencionalidad.

Podemos decir, entonces, que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos este control es difuso —en razón de que todos los jueces y poderes públicos están obligados a «inaplicar normas inconvencionales»—; tiene diversos grados —dependiendo si las declaraciones tiene efectos «*erga omnes*», «*inter partes*», «inaplicabilidad de la norma»; se ejerce de oficio —si bien esto ha sido muy discutido por el principio *iura novit curia*—; y el bloque de convencionalidad lo forman tanto la Convención como la interpretación que la Corte IDH efectúa de la misma —parámetro mínimo del bloque.

El caso argentino

Previo a la reforma constitucional del año 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) ya había reconocido la supremacía legal de los tratados por sobre las leyes nacionales en oportunidad de expedirse en el caso «Ekmekdjian c/ Sofovich»[11].

En el mismo sentido, se expidió la CSJN en el caso «Giroldi y otro s/ recurso de casación» (1995), modificando la jurisprudencia del caso «Jáuregui»[12] en materia de doble instancia penal, haciendo expreso hincapié en que

> [...] la reforma constitucional de 1994 ha conferido jerarquía constitucional a varios acuerdos internacionales (art. 75, inc. 22, párr. 2), entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en su ya recordado art. 8, párr. 2, inc. h, dispone que toda persona inculpada de delito tiene

[10] *Ibid.*, párr. 239.

[11] CSJN, «Ekmedjian Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y ot,». Sentencia del 7 de julio de 1992, consids. 21 y 22.

[12] CSJN, «Jáuregui, Luciano, Adolfo s/ plantea excepciones previas». Sentencia del 15 de marzo de 1988.

derecho «de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior».[13]

Asimismo, sostuvo que la jurisprudencia de los tribunales internacionales «[...] debe servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida que el Estado argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana [...]»[14].

En el año 2004, con una nueva composición de la CSJN, se inicia una etapa de reforzamiento de la jurisprudencia internacional con el caso «Espósito s/ incidente de prescripción de la acción penal»[15], donde sostuvo que la jurisprudencia de la Corte IDH constituye una imprescindible pauta de interpretación de todos los deberes y obligaciones que derivan de la CADH.

Esta línea interpretativa, se intensifica en el *leading case* «Verbitsky»[16], un *habeas corpus* colectivo interpuesto por varios presos en la Provincia de Buenos Aires, mediante el cual la CSJN -siguiendo los pronunciamientos de la Corte IDH- ordenó al Poder Judicial bonaerense a adaptar las condiciones carcelarias a los conceptos modernos, y a los Poderes Legislativo y Ejecutivo a llevar acciones que mejoren las condiciones de aquéllos que se encontraban privados de su libertad[17].

En el año 2012 se dicta el fallo «Rodríguez Pereyra c. Ejército Argentino s/ daños y perjuicios»[18] de la CSJN que, en posición mayoritaria, expresó la importancia que exige la correspondiente y adecuada coordinación del sistema de control de constitucionalidad con el de convencionalidad (ambos difusos), fundamentando que la jurisprudencia reseñada no deja lugar a dudas de que los órganos judiciales de los países que han ratificado la CADH están obligados a ejercer de oficio el control de convencionalidad, descalificando las normas internas que se opongan a dicho tratado[19].

En este marco, analizaremos cómo el Alto Tribunal confirma su vocación de perseguir los estándares internacionales en materia de acceso a la vivienda como se pone de manifiesto en el precedente «Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo».

---

[13] CSJN, «Giroldi, Horacio David y ot s/recurso de casación –causa n.º 32/93.». Sentencia del 7 de abril de 1995, consid. 5.

[14] *Ibid*., consid. 11.

[15] CSJN, «Espósito, Miguel Ángel s/ incidente de prescripción de la acción penal». Sentencia del 23 de diciembre de 2004.

[16] CSJN, «Vertibisky Horacio s/ hábeas corpus». Sentencia del 3 de mayo del 2005.

[17] *Ibid*. consid. 43.

[18] CSJN, «Rodríguez Pereyra c. Ejército Argentino s/ daños y perjuicios». Sentencia del 27 de noviembre de 2012.

[19] *Ibid*., consid. 11.

El derecho a la vivienda. Consideraciones preliminares

Como adelantamos al comienzo del presente trabajo, delimitar el marco conceptual en el que opera el «control de convencionalidad» resulta decisivo para comprender más acabadamente la progresiva incidencia de la labor jurisprudencial en la configuración del contenido esencial de los derechos fundamentales.

En este sentido, el derecho a la vivienda se presenta como un eslabón más de una larga cadena en el ejercicio del «control de convencionalidad difuso» en Argentina, que se inició con el presente «Giroldi», antes citado.

Comenzaremos por delinear el contenido «normativo» del derecho a la vivienda para luego analizar de qué manera la labor jurisprudencial ha ido configurando una interpretación «amplia» del derecho abordado, siguiendo los mandatos interpretativos (principio *pro persona* o *favor libertatis*) del artículo 29 de la CADH[20].

Resulta destacable la progresiva incidencia que la jurisprudencia argentina ha otorgado a las observaciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (*in re* «Giroldi») y que, en materia habitacional, la propia Corte ha hecho extensiva a los informes de los Comités de Naciones Unidas que actualizan los contenidos de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros, que también poseen jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22, CN).

Así, veremos cómo el precedente «Q.C.S.Y» se sustenta principalmente en los informes de la Comisiones especializadas.

Contenido normativo del derecho a la vivienda

El artículo 14 *bis* de la CN establece «El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá [...] el acceso a una vivienda digna».

---

[20] Dicho art. versa sobre las «Normas de Interpretación», previendo que: «Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza».

En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA) en su artículo 31 dispone que:

La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

En el plano internacional, el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho de «Toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]».

Asimismo, el artículo 11 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, dispone que «Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad».

El PIDESC[21], en su artículo 11 —primer párrafo— reconoce «[...] el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia». Seguidamente, pone en cabeza de los Estados Partes la obligación de adoptar «[...] medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho».

Como podemos observar, las distintas normas internacionales tutelan el derecho a una vivienda «adecuada». Debemos reparar que las personas que requieren esta tutela deben encontrarse en «situación de vulnerabilidad social». Sobre este punto haremos referencia en el acápite siguiente.

En cuanto al contenido esencial del derecho a la vivienda, el Co-

---

[21] En este sentido es que no se deben soslayar los aportes que brindan en la materia los «Principios de Limburgo» de 1986, los cuales establecen pautas esclarecedoras que coadyuvan a una más ahondada comprensión en cuanto a la naturaleza —principalmente— de los derechos consagrados en el PIDESC. Si bien no son fuente jurídica obligatoria (*soft law*) para los Estados, cumplen el rol de guía para entender mejor los deberes que tienen en relación con el pacto. A su vez, ha sido innegable su influencia en la Observación general n.º 3 del Comité DESC sobre «la índole de las obligaciones de los Estados Partes». Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf> [11/08/2019].
Asimismo, es dable reconocer la relación de los principios aludidos con las «Directrices de Maastricht» de 1997 que tienen como principal propósito «ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo». Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/directrices-de-maastricht-sobre-violaciones-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.pdf> [11/08/2019].

mité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC), ha señalado que «[...] no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo» añadiendo que «[...] el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto»[22].

En este marco, ha señalado el Comité que el concepto de «vivienda adecuada» significa disponer de un espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable, destacando que «[...] un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes.»[23]

En esta línea se ha expedido el Alto Tribunal en el precedente «Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo», dotando de un amplio contenido y sustancia al derecho abordado.

El fallo «Q.C.S.Y»

Como venimos adelantando, el fallo «Q. C. S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo», del 24 de abril de 2012, ha significado un salto cualitativo en materia de acceso a la vivienda, ya que allí la Corte fijó pautas interpretativas a la luz de las normas constitucionales y convencionales, respecto del alcance que cabe otorgar al derecho referido.

La acción de amparo fue interpuesta por una mujer en representación de su hijo menor de edad discapacitado, contra el gobierno de la CABA que se encontraba en efectiva situación de calle. La demandante alegaba que las alternativas habitacionales que les proponía el gobierno local (en concreto un subsidio habitacional con

---

[22] Véase Observación General 4 del Comité DESC (1991), párr. 7. Disponible en: <https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4> [30/05/2019].
Cabe recordar que en 2001 sería el mismo Comité el que aprobó la «Declaración sobre Pobreza y Derechos Humanos», donde se enroló a la pobreza dentro de un concepto multidimensional, reflejando la naturaleza individual e interdependiente de los derechos fundamentales (entre ellos la vivienda). Asimismo, en el documento se sentó que satisfecha la obligación mínima o esencial, el Estado sigue teniendo la obligación de avanzar lo más rápido y eficaz posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el PIDESC, marcando de este modo un rol activo del Estado. No obstante ello, resulta necesario subrayar que la obligación de respeto de los derechos humanos también se debe dar en las relaciones entre particulares (doctrina Drittwirkung recogida por la CSJN en los autos «Sisnero c/Taldelva SRL», 4/5/14, párr. 3), así sería en el supuesto de la relación entre el locador y el locatario, donde existe una relación ceñida por los derechos humanos (derecho a la vivienda).

23 *Ibid.*, párr. 11.

un límite temporal de 10 meses, previsto en el decreto 690) no les permitían salir de la situación de emergencia habitacional en que se encontraban. Por ello, solicitó una solución que le permitiera acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad[24].

El voto de la mayoría de la CSJN comienza recordando que «[...] en nuestra Constitución Nacional se ha reconocido que el Estado debe otorgar los beneficios de la seguridad social "que tendrá carácter de integral e irrenunciable" y en especial se previó que la ley establecerá "el acceso a una vivienda digna" (art. 14 *bis*)»[25].

A continuación señala que, «[...] la reforma operada en 1994 reforzó el mandato constitucional de tutela para situaciones de vulnerabilidad como la que es objeto de examen»[26].

El Alto Tribunal, siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte IDH, afirma el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio de poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos[27].

En tal sentido, el voto mayoritario de la CSJN señala que la operatividad del derecho a la vivienda tiene un carácter «derivado» en la medida en que se consagran «obligaciones de hacer a cargo del Estado». Este grado de operatividad significa que, en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación[28].

Luego de analizar la situación de vulnerabilidad de las demandantes (que en el caso se encontraba suficientemente acreditada, pues el grupo familiar estaba compuesto por un menor de edad con discapacidad) concluyen los magistrados que el Estado —y en particular la CABA, ente territorial demandado— debe garantizar el «pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos» y «garantizar», significa «mucho más que abstenerse sencillamente

---

[24] Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires--gobiernociudad-buenos-aires-amparo-fa12000045-2012-04-24/123456789-540-0002-1ots-eupmocsollaf> [19/05/2019].

[25] Consid. 8. I. del voto de la mayoría.

[26] *Ibid*.

[27] Casos «Velázquez Rodríguez», Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, Nro. 4, párr. 165-166; «Godínez Cruz», Sentencia del 20 de enero de 1989, Serie C, Nro. 5, párrs. 174, 175 y 176; «Bámaca Velásquez», del 25 de noviembre 11 del 2000, Serie C, Nro. 70, párr. 210; Tribunal Constitucional («Aguirre Roca, Rey Terry y Tevoredo Tarsano vs. Perú»), del 31 de enero del 2001, Serie C, Nro. 71, párr. 109, entre muchos otros.

[28] Consid. 12.

de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas».

Con gran rigurosidad la CSJN afirmó que «el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha fijado una serie de pautas para establecer cómo puede entenderse el compromiso de los Estados "de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga con el objeto de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos"». En ese sentido, el Comité DESC afirmó en primer término que

> [...] la «disponibilidad de recursos» aunque condiciona la obligación de adoptar medidas, no modifica el carácter inmediato de la obligación, de la misma forma que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas. Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación del Estado Parte de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes [...] los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aún en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo.[29]

A partir de allí, la CSJN reconoce «[...] las facultades que la Constitución le asigna tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo locales [...], para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado». Agrega que «Es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno»[30]. Sin embargo, reconoce que existe «[...] sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad»[31].

Desde este lugar realiza el control que impone la situación planteada, en la que la Ciudad no ha logrado garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) que las normas constitucionales y convencionales les reconocen a los actores,

> [...] en tanto ni siquiera atiende a las mínimas necesidades que la situación del grupo familiar demandante requiere. Si bien puede admitirse que no hay una única manera de responder al derecho de vivienda, lo cierto es que las alternativas implementadas por la ciudad no dan una respuesta adecuada, definitiva y acorde a las ex-

[29] *Ibid.*, consid. 14.

[30] *Ibid.*, consid. 11.

[31] *Ibid.*, consids. 12 y 15.

tremas circunstancias que debe afrontar la recurrente.[32]

Vemos que la CSJN efectúa una interpretación generosa en materia de operatividad de DESC, consagra la justiciabilidad de este tipo de cuestiones, y si bien no desconoce que son los órganos legislativo y ejecutivo los que deben establecer las leyes y políticas que permitan que dicha categoría de derechos no se transforme en ilusoria, ejerce un control «activo» sobre ambos poderes a la luz de las interpretaciones efectuadas por los órganos internacionales. Por ello, la CSJN dispuso que el gobierno porteño deberá asegurar la atención y el cuidado del niño y proveer a la madre el asesoramiento y la orientación necesaria para la solución de su problemática habitacional.

El caso «Badaracco» del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad: retroceso o avance en el reconocimiento efectivo del derecho a la vivienda?

A raíz del precedente «Q.C.S.Y», donde la CSJN condenó al Gobierno de la CABA y revocó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia local (en adelante TSJ) que había rechazado el amparo[33], el Máximo Tribunal de la CABA modificó los parámetros interpretativos que habían llevado al rechazo del amparo en sentencias previas[34].

---

[32] *Ibid.*, consid. 13.

[33] En la actualidad podemos encontrar fallos del TSJ que representan un avance sumamente relevante para proteger el derecho a la vivienda, como se vio plasmado en 2018 a través de la causa «Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/ Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la CABA s/ amparo» (Expte n.º 14600/17), donde el Alto Tribunal de la CABA confirmó el fallo oportunamente dictado por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad que había declarado nula una resolución del Colegio de Corredores Inmobiliarios de la Ciudad que pretendía habilitar el cobro a inquilinos/as de comisiones superiores a las legalmente permitidas en los contratos con destino de vivienda única. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Sentencia.pdf> [12/08/2019].

No obstante lo referido, también se encuentran vestigios de retrocesos en la materia por parte del dicho tribunal, testimonio de aquello lo da el caso «Candia Acosta y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado s/ otros procesos incidentales» del 26 de febrero del 2019. En aquella ocasión, la CSJN falló a favor de una familia para que pueda acceder a una vivienda digna luego de haber sufrido la destrucción de la suya (como la de otras familias, entre las que se encontraba la del hermano de la señora Acosta) a causa de un incendio producido en 2009. En su consecuencia, dejó sin efecto la sentencia del TSJ que había desestimado el pedido de entrega de una vivienda por parte de la actora, bajo la inteligencia de que se le había otorgado una vivienda al hermano de la señora Acosta, solucionándose la situación de calle de la actora y sus hijos por formar parte del grupo familiar del hermano. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-33430-DERECHOS-SOCIALES---Derecho-de-acceso-a-una-vivienda-digna.html> [13/08/2019].

[34] Como había sucedido en el caso «Alba Quintana, Pablo c. GCBA y otros» del 12 de mayo del 2010. En la mentada causa el actor interpuso acción de amparo

En este sentido, la protección del acceso a la vivienda en el ámbito de la CABA dio un vuelco a partir del *leading case* «Badaracco, Antonio Edgardo c/GCBA y otros s/amparo»[35], del 21 de marzo de 2014, ya que el TSJ se vio en la necesidad de delimitar concretamente el alcance del «derecho de acceso a la vivienda digna» para asegurar su efectiva tutela judicial como consecuencia de la «operatividad derivada» del derecho en juego.

De esta forma, se efectuó un preciso análisis de los factores que inciden en la vulnerabilidad social de las personas, estableciendo los requisitos y categorías de beneficiarios de las prestaciones sociales, a las que el Estado está obligado a garantizar ese derecho.

Al interpretar el alcance de la normativa local en materia habitacional (leyes 3706 y 4036) determinó que deben reunirse dos requisitos, como son: la ciudadanía o residencia y la situación de vulnerabilidad[36].

En cuanto al segundo de los requisitos, la Ley N.º 4.036 de «Protección Integral de los Derechos Sociales» en su artículo sexto define a las personas en situación de vulnerabilidad social como aquellas que «por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/ culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos»[37].

El TSJ —de modo restrictivo— reconoció la atención «prioritaria» para los casos en donde, además de la pobreza, confluyan otros factores de vulnerabilidad, tales como la discapacidad o la edad (personas mayores de 60 años), que imponen al Gobierno una tutela especial. Lo cierto es que si bien puede generar reservas determinar el alcance apriorístico de estas categorías, ha facilitado en la práctica la labor de las Defensorías Oficiales, implicando un gran avance en el éxito de los juicios de amparo habitacionales contra el Gobierno de la Ciudad al permitir identificar con carácter preliminar los

---

contra el Gobiernos de la Ciudad de Autónoma de la CABA con el fin de que se lo incorporara al programa habitacional vigente. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/alba-quintana-pablo-c-gcba-y-otros/> [02/08/2019].

[35] En el caso, el actor, promovió acción de amparo contra el Gobierno de la CABA, por considerar afectados sus derechos a una vivienda digna, a la salud y a la dignidad, «al negarle la inclusión en algunos de los programas gubernamentales vigentes, a pesar de persistir la situación de emergencia habitacional, siendo una persona sola, sin familiares que pudieran proveerle ayuda, quien padecía, a su vez, Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida y se encontraba desempleado».

[36] *Cfr*. pautas sobre «Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad» (Reglas de Brasilia), aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana Brasilia, República Federativa del Brasil 2008.

[37] Seguidamente, la norma prevé acciones específicas dirigidas a determinados grupos vulnerables: personas en condición de vulnerabilidad social por condición etaria, mujeres jefas de hogar y personas con discapacidad.

supuestos de hecho que garantizaran el éxito de la pretensión.

En cuanto al requisito de ciudadanía, el TSJ dispuso que la ciudadanía está íntimamente vinculada a la condición de elector en la Ciudad[38]. En relación con los extranjeros, deben tener la calidad de residentes permanente, aunque excepcionalmente puede considerarse la residencia precaria por parte de la autoridad de aplicación[39].

Cabe tener presente, que la CABA constituye uno de los polos urbanos más atrayentes para los inmigrantes. El censo del año 2010 registró que del total de extranjeros en Argentina, el 41,1% se concentra en el Gran Buenos Aires y el 21,1% en la CABA[40].

Conforme a esta estadística, la mayoría de los patrocinados en las Defensorías de la Ciudad son residentes de países cercanos (*v. gr.* Paraguay, Bolivia, Perú, Chile, Venezuela) que llegan a la Argentina en busca de mejorar su calidad de vida. En muchos casos, las dificultades de inserción hacen que tengan que acudir a la asistencia estatal[41].

Aún más complejo es el caso de los refugiados, ya que si bien existen diversos instrumentos, tanto nacionales como internacionales, que protegen y resguardan sus derechos, los tribunales han sido más renuentes a la hora de reconocer en esa circunstancia un factor de vulnerabilidad[42].

Por su parte, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados —ratificado por la Argentina mediante ley 15 869— prescribe que los Estados Contratantes aplican las disposiciones de la Convención a fin de garantizar el mismo trato que a los nacionales, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen[43].

Finalmente, el capítulo V («Medidas administrativas») del mismo

---

[38] Si bien el TSJ interpretó con alcance restringido el concepto de ciudadanía, los magistrados de las instancias originarias han plasmado un criterio más amplio atendiendo a las dificultades y obstáculos que se presentan a la hora de acreditar el domicilio en la CABA. Así se expidió la Cámara de Apelaciones en lo CCAyT, Sala I, en los fallos «Bravo Alina c/GCBA s/ amparo», «Amarilla Julia Esther c/ GCBA s/ amparo», «Franco Viviana Esther c/ GCBA s/ amparo».

[39] TSJ caso «Badaracco», consid. 9, voto Dres. Conde y Lozano.

[40] INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

[41] Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf> [19/08/2019].

[42] Así, en el marco nacional se encuentra la Ley N.º 26.615, aprobada en el año 2006, que en su art. 4 inc. b. garantiza los estándares internacionales mínimos de protección de los refugiados; que se aplica a las personas que han huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

[43] Véase en este orden el art. 3 sobre «Prohibición de la discriminación». Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> [03/07/2019].

Estatuto prevé que cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado contratante en cuyo territorio aquel resida tomará las disposiciones necesarias, para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda[44].

A pesar de la especial protección que prevé el marco legal —como hemos podido ilustrar en esta reseña—, por distintas razones que requieren de un análisis mucho más profundo que el que podría abarcarse en el presente trabajo, se sigue dificultando el reconocimiento de este derecho a los refugiados, entendiendo que una de las razones por la cuales los jueces son renuentes a reconocer este tipo de vulnerabilidad reside en las implicancias políticas y sociales actúan como barreras de compleja ponderación.

Breve referencia a un paradigma pretoriano: El Estado de Cosas Inconstitucional

La declaración del Estado de Cosas Inconstitucional (en adelante ECI) es una figura que encuentra sus orígenes en la jurisprudencia colombiana a partir de la Sentencia de Unificación (en adelante SU) 559/97[45] amparándose en la doctrina de la autonomía procesal y que, como advierten Fallan Ly y Zapata Tello (2014: 222-223) tiene como objetivo

> [...] cesar con la violación masiva de derechos fundamenta-

[44] Acúdase en tal sentido al art. 25 concerniente a la «Ayuda administrativa». Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf> [03/07/2019].

[45] Dicha sentencia fue dictada en ocasión de resolver dos procesos acumulados de tutela promovidos por un total de cuarenta y cinco docentes en ejercicio, contra los municipios de María la Baja y Zambrano, con la finalidad de establecer si los alcaldes de estos municipios vulneraron el derecho fundamental a la salud u otros derechos fundamentales al omitir afiliarlos a un fondo de prestaciones sociales, a pesar de que existía la obligación legal de hacerlo y del hecho que se les descontaba un porcentaje de su salario mensual para tal fin. Al identificar el problema jurídico, la Corte Constitucional advirtió que, más allá de la afectación constitucional subjetiva concreta, existían razones de tipo estructural que impedían corregirla y, por tanto, eran causa de una lesión sistemática y masiva de los derechos fundamentales de otros docentes pertenecientes a los municipios demandados y también a otros municipios, debido a que el subsidio educativo que les otorgaba el Gobierno Central para el pago de los docentes oficiales, era «distribuido de manera desigual». En tal sentido, la solución al problema no podía afrontarse de manera eficiente si de por medio no se implementaba un mecanismo procesal de tutela más efectivo que los que empleaba hasta el momento. Para profundizar más sobre el tema en cuestión acúdase a Vásquez Armas, R. (2010) «La técnica de declaración del "Estado de cosas Inconstitucional": Fundamentos y análisis de su aplicación por el Tribunal Constitucional Peruano», *Revista de la Asociación IUS ET VERITAS*, n.º 41, p. 129. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6083229> [03/08/2019].

les de diversas personas producto de las fallas estructurales de entidades estatales, a través de las siguientes acciones: i) ordenando a tales instituciones la implementación de medidas y reformas necesarias para solucionar dicho estado, y ii) la expansión de los efectos de la sentencia a personas afectadas por dicho Estado de Cosas Inconstitucional pero no partes del proceso.

En lo que refiere a los requisitos que deben darse para la configuración del ECI, ya en el año 2000 la Corte Constitucional de Colombia en la SU-090 estableció que para estar frente a un ECI debían darse i) una «repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas» y que ii) la vulneración sea imputable a «cuestiones estructurales» y no sólo a las autoridades demandadas. No obstante ello, los supuestos mentados fueron ampliados en 2004 mediante la sentencia T-025[46], dichos requisitos se ampliarían, siendo entonces necesario para la configuración del ECI: i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativos o presupuestales para evitar la vulneración de derechos; v) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, que requiera la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exija un nivel de recursos que demande esfuerzo presupuestal adicional importante y, por último, vi) el hecho de que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección e sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Fallan Ly y Zapata Tello, 2014: 226).

Por lo tanto, nos hallamos ante una herramienta de tutela jurisdiccional que opera en aquellas situaciones donde se conculcan masivamente derechos humanos, mediante el cual el Poder Judicial ordena a las autoridades públicas buscar soluciones definitivas a los problemas de naturaleza estructural que se presentan en el país.

---

46 En esta oportunidad la Corte declaró el ECI para el caso de las personas en situación de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno. Véase en tal sentido Palacio Salcedo, C. A. (2018) «Análisis de la Sentencia T-025 de 2004 que declara el Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional de Colombia frente a la protección tutelar de los derechos de las víctimas de desplazamiento armado en el marco del conflicto interno colombiano», Ed. Universidad Cooperativa de Colombia, vol. 20, n.º 27, p. 4 (4-10). Doi: <https://doi.org/10.16925/di.v20i27.2388> [03/08/2019].

Su recepción en nuestro país

Si bien la recepción de dicho paradigma en la jurisprudencia de nuestro país no se ha convertido en la regla, aquellos casos que si la han contemplado plasman una visión progresiva en la materia, sobre todo en lo que refiere al «derecho a la vivienda», así se vio reflejado en el caso «Macchi, Mirtha N. c/ GCBA s/ amparo» del 31 de marzo del año 2016[47], que tramitara por ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 18 de la CABA. En el sub lite se discutía la intervención del Estado Nacional como tercero en un proceso donde la actora -imposibilitada para trabajar por su estado de salud, cuyos únicos ingresos provenían de una pensión por discapacidad- peticionaba que se le garantice el derecho a la vivienda. Empero ello, el juez interviniente —citando jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia— destacó el problema de carácter estructural que trae consigo el derecho a la vivienda digna en el ámbito de la CABA, la cual evidencia «una vulneración sistemática y colectiva de principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución» (ECI)[48].

Otra de las sentencias que ha evidenciado un avance jurisprudencial en el instituto del ECI (en relación a la emergencia habitacional) es la causa «P. W. J. c/ GCBA s/ amparo» del 2 de junio del 2015 recaída en el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario Nro. 3, donde su titular identificó la situación de «vulnerabilidad» de la parte actora (y su familia) y la «crisis habitacional» como indicadores de tipo «estructural de carácter histórico», que conllevan a la directa vulneración del derecho a la vivienda[49].

Conclusiones

A lo largo del presente trabajo esbozamos el sistema protectorio internacional en la materia que nos ocupa y su impacto en proveer medidas necesarias para que la vida en sus facetas esenciales revista condiciones dignas. A tal efecto, la garantía estatal debería ponerse en juego cada vez que la persona se encuentre en una situación específica de vulnerabilidad que impida la efectiva tutela de sus derechos.

47 Lucía Bellochio destaca el presente caso como uno de los más esclarecedores de nuestro país que recepta el instituto del ECI. Véase nota al pie (5) de dicho artículo. Disponible en: <http://dpicuantico.com/area_diario/doctrina-en-dos-paginas-diario-administrativo-nro-134-08-11-2016/> [04/08/2019].

48 Disponible en: <https://ijudicial.gob.ar/2016/la-problematica-habitacional-un-posible-estado-de-cosas-inconstitucional/> [04/08/2019].

49 Véase en tal orden el consid. VIII, párrs. 1 y 2. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/ordenan-al-gcba-asegure-acceso-una-vivienda-digna-una-familia-situacion-calle-nv12191-2015-06-02/123456789-0abc-191-21ti-lpssedadevon> [03/08/2019].

Es así que, en materia de acceso a la vivienda la interacción entre el orden supranacional y la regulación interna resulta ineludible y sus vasos comunicantes se estrechan, especialmente con los pactos internacionales en materia de derechos humanos y con la creación de los sistemas de protección de los mismos. De esta forma se ensanchan y enriquecen las tradicionales «garantías constitucionales».

En esta inteligencia, el control pleno de convencionalidad interno es la innovación más importante de la Corte IDH. Esta auténtica revolución jurídica ha convertido a los jueces nacionales en jueces «interamericanos», a través del sistema de control difuso de convencionalidad que ha edificado la propia Corte IDH y que alcanza no sólo al Poder Judicial, sino a «todos los poderes del Estado».

Por cierto, más allá del reconocimiento expreso a la labor jurisprudencial en este tema, no podemos dejar de advertir que el análisis y evaluación de cada caso, implica una valoración directa con las personas involucradas en contexto de vulnerabilidad extrema, cuya vivencia dará contenido al marco normativo.

Es por ello que, más allá de la implicancia directa que tiene la jurisprudencia internacional en la materia abordada, consideramos fundamental asegurar la independencia funcional de los operadores de justicia «internos» que, son quienes ejecutarán de manera directa las normas convencionales con el alcance referido.

El resguardo del derecho a una vivienda digna es un horizonte fundamental, considerando que se enfrentan situaciones que en su hondura y desesperación, exigen una respuesta acorde a la responsabilidad social de los actores jurídicos que, a su vez, contribuya a un compromiso sensible, solidario y colectivo, afianzando los valores democráticos.

Bibliografía

- Canosa, R. (2015), *El control de convencionalidad*. Madrid, Civitas.
- Falla Ly, M. E. y S. E. Zapata Tello (2014), «Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: análisis jurisprudencial y derecho comparado», en *IUS Revista de Investigación de la Facultad de Derecho*, n.º 7. 220-233. <http://repositorio.usat.edu.pe/handle/usat/1283> [06/06/2019]
- Hitters, J. C. (2008), «¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?», en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, n.º 10, julio-diciembre. 132. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf> [30/05/2019]
- López Guerra, L. y A. Saiz Arnaiz (2015), *Los sistemas interamerica-*

no y europeo de los derechos humanos. Lima, Palestra, pp. 187-188.

- Mac-Gregor, E. (2011), *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano*. México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3033/14.pdf> [15/06/2019]
- Mac-Gregor, E. (2011), «Reflexiones sobre el control difuso de convencionalidad a la luz del caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 131. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 925-928. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v44n131/v44n131a20.pdf> [03/08/2019].
- Sagüés, N. P. (2011), «Obligaciones internacionales y control de convencionalidad: International obligations and Conventionality Control», en *Opus Magna, Constitucional Guatemalteco*, tomo IV. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28053-11.pdf> [01/08/2019].

Apéndice jurisprudencial

Corte IDH

- «Almonacid Arellano vs. Chile». Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de septiembre de 2006.
- «Baluacio vs. Argentina». Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 18 de septiembre de 2003.
- «Cabrera García Montiel Flores vs. México». Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.
- «Gelman vs. Uruguay». Fondo y Reparaciones. Sentencia del 24 de febrero de 2011.
- «Gelman vs. Uruguay». Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, Resolución del 20 de marzo de 2013.

CSJN

- «Arancibia Clavel, Enrique Lautaro s/ homicidio calificado y asociación ilícita». Sentencia del 24 de agosto de 2004.
- «Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo». Sentencia del 24 de abril de 2012.
- «Ekmedjian Miguel A. c/ Sofovich, Gerardo y ot,». Sentencia del 7 de julio de 1992.

- «Espósito, Miguel Ángel s/ incidente de prescripción de la acción penal». Sentencia del 23 de diciembre de 2004.
- «Carranza Latrubese, Gustavo c/ Estado Nacional». Sentencia del 6 de agosto de 2013.
- «Giroldi Hugo y ot.». Sentencia del 7 de abril de 1995.
- «Grupo Clarín SA y otros el Poder Ejecutivo Nacional y otro si acción meramente, declarativa». Sentencia del 29 de octubre de 2013.
- «Vertibisky Horacio s/ hábeas corpus». Sentencia del 3 de mayo de 2005.

TSJ

- «Badaracco, Antonio Edgardo c/GCBA y otros s/amparo». Sentencia del 21 de marzo de 2014.

Sana distancia en el transporte ¿Cuidado social en pandemia?

Dra. Verónica Ramona Ruiz-Arriaga
El Colegio del Estado de Hidalgo, México

Introducción

A poco más de un año y medio de los primeros contagios la enfermedad por el coronavirus SARS-CoV-2 (la COVID-19) de proporción pandémica (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020), se intenta dejar el confinamiento, haciendo necesario visibilizar y reflexionar en el sinfín de problemas surgidos o agravados en esta etapa. Uno de ellos es la sana distancia en la movilidad urbana.

La distancia interpersonal segura es de al menos un metro (OMS, 7 de octubre 2020) y se observa sin dificultad en el amplio y rápido transporte de países como Japón o Francia que abate el riesgo de contagio (Mohorte. 2020), ya que el SARS-CoV-2 se puede llegar a transmitir hasta en un perímetro de 1,5 metros, con las gotículas de saliva que expele el portador al respirar, toser, estornudar o hablar, haciendo que el virus llegue a las vías respiratorias o a los ojos de una persona sana.

Antes del momento profundo de la historia causado por la COVID-19 el tema de la movilidad urbana se asociaba al derecho al libre y digno desplazamiento de las personas en las ciudades para tener acceso a otros derechos fundamentales como la salud, la educación y el empleo. Ahora, se antepone la sobrevivencia y las consecuencias directas a la salud de millones de seres humanos que dependen del transporte público. Por eso, este trabajo se propone describir lo que ocurre con la sana distancia en el transporte público urbano en un caso de tantos, para aportar elementos que ayuden a ubicar esa medida en el sistema socioeconómico actual, en el espacio geográfico (Santos, 2000) y en los tiempos de pandemia, pues ese transporte, en el devenir, varía su significación. Aunque sus proporciones internas puedan ser las mismas, las relaciones externas están siempre cambiando. Hay una alteración en el valor del objeto, aunque materialmente sea el mismo, porque el tejido de relaciones en el que está inserto obra su metamorfosis, haciendo que sea sustancialmente otro. (Santos, 2000).

Ahora guardar la distancia interpersonal para minimizar los contagios por proximidad física es de vida o muerte, constituye una de las medidas más importantes para el control de la pandemia, y fundamenta «la restricción de la movilidad social, el confinamiento

domiciliario y el cierre de establecimientos comerciales y centros laborales» (Medina-Gómez, julio 2021). Por eso, es importante indagar cómo se está llevando a cabo en el transporte colectivo, pues en muchas ciudades latinoamericanas éste se caracteriza por sus espacios reducidos, con poca ventilación, y frecuente sobrecupo compartido por un promedio de 30 minutos de viaje.

Estas cuestiones sitúan la problemática en el contexto sanitario y económico más amplio y recuerdan la existencia de dos modelos predominantes y opuestos de movilidad vinculados al uso del suelo urbano: el orientado al transporte público y el que prioriza al transporte privado.

El modelo sustentable de movilidad considera que «la manera más efectiva de transportar determinada cantidad de personas lógicamente no es promoviendo el uso del automóvil sino mejorando los sistemas de transporte colectivo» (Jans, 2009); identifica al transporte como un servicio y a la movilidad como un derecho, al tiempo que previene la generación de daños ambientales, pues el automóvil emite cuatro veces más CO_2 que el transporte colectivo. De ser así, la movilidad atendería a la equidad en la gestión del riesgo de la salud (Centro Nacional de Vacunación y Enfermedades Respiratorias, 21 agosto 2020) y al Objetivo 11 de Desarrollo Sostenible, que para tener urbes más inclusivas, seguras y resilientes, insta a «proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad» (Naciones Unidas, 2015) (Meta 11.2). Sin embargo, esta visión contradice la lógica del sistema capitalista vigente en esta región del mundo, por lo que cabe cuestionar si tiene posibilidades de realización.

El modelo orientado al transporte privado privilegia al automóvil particular y las vialidades responden a esa lógica, generando un mayor número de viajes (Jans, 2009) con un reducido número de ocupantes por vehículo. Este modelo estima que los daños sociales y ambientales o son poco significativos o se justifican por los beneficios económicos y que las externalidades ecológicas se pueden solucionar al resarcir su costo social con impuestos ecológicos o pigouvianos, y mira al transporte colectivo como otro negocio dentro del sistema de libre competencia, encargado principalmente de generar ganancias económicas que se ven afectadas, por ejemplo, con la sana distancia (De Oliveira, 2020). La movilidad basada en el transporte privado tiende a prevalecer y a mantener el incesante incremento de la circulación de automóviles (INEGI, 2020) y esa tendencia se ve favorecida a corto plazo en Pachuca por la dirección coincidente de la estrategia doméstica, la estructura urbana y

el mercado.

El cuidado racional a la salud que cada familia debe instrumentar para reintegrarse a sus actividades fuera de casa propicia el uso del automóvil que mejora tiempo, seguridad, comodidad y estatus del traslado de todo el grupo y disminuye el inminente riesgo de contagio en el transporte público (Movilidad Sostenible, 2020), aunque tenga efectos ambientales negativos.

La estructura urbana también favorece el uso del automóvil con las nuevas vialidades de Pachuca inauguradas durante la pandemia o por inaugurarse en los próximos meses, y con la reciente recuperación para los automovilistas de carriles que eran para uso exclusivo del transporte público (Tuzobús), en detrimento del tiempo de recorrido de éste (Marfeca, 24 de enero 2017). Esas obras aunadas a la falta de aceras adecuadas, cruces peatonales y ciclovías, tornan peligrosa la movilidad peatonal o ciclista e incentivan el abandono del transporte público.

El tercer aspecto, vinculado con el anterior, consiste en la estrategia de las agencias automotrices para mejorar las ventas de automóviles en una economía deprimida, otorgando facilidades que atraigan compradores, dado que los últimos cinco años y medio de la producción de vehículos tuvo una caída y una recuperación importante luego de la primera etapa de la pandemia, a diferencia de la caída más fuerte en la venta de automóviles ocurrida en ese periodo y con menor recuperación en la contingencia (INEGI, 2021b).

Esta situación, predominante en tantas ciudades de América Latina, hace pertinente investigar cómo se vive y cuál es el nuevo significado sociosanitario de la distancia interpersonal en la movilidad urbana de quienes se desplazan en el servicio colectivo en la era de la COVID-19 y, este trabajo inédito, aborda ese análisis.

En los siguientes apartados se plantea la metodología empleada; se desarrolla el ejercicio teórico empírico y se presentan los resultados obtenidos, para concluir con la discusión y reflexión final.

Metodología

El Tuzobús y las camionetas de transporte de pasajeros constituyen la base del sistema de movilidad de Pachuca, cuya forma de trabajo es muy parecida al de muchas ciudades de México y de Latinoamérica donde predomina el capitalismo y el modelo de movilidad centrado en el automóvil. Por eso, se toma como ejemplo práctico para el análisis de la sana distancia, a partir del cupo límite de pasajeros observado durante la contingencia, con dos hipótesis a someter a prueba: 1) durante la COVID-19 se ha mantenido el sobrecupo en ese transporte público, acorde al modelo de movilidad

que privilegia el automóvil; 2) la inobservancia del sano distanciamiento en el transporte estudiado carece de supervisión oficial en la pandemia, en un contexto de libre mercado.

La metodología de esta investigación descriptiva es de tipo cuantitativo y se basa tanto en el trabajo de campo efectuado durante la pandemia en el transporte convencional y masivo de Pachuca, como en los datos oficiales del INEGI (2021c) sobre el servicio del Tuzobús.

El trabajo de campo se desarrolló de enero a abril de 2021. Consiste en la observación participante en el transporte convencional, en el registro de los tiempos de espera del masivo y en entrevistas guiadas en ambos servicios.

Tomando precauciones sanitarias, se realizaron 104 viajes que constituyen la muestra para observar el cupo en el transporte convencional. Se abordaron las diferentes camionetas de manera aleatoria en el centro de Pachuca hacia distintos puntos de la ciudad y en su base final al regreso de su recorrido, siendo 26 viajes cada mes, en diversos horarios, mitad en hora pico (de las 8 a las 10 horas, de las 13 a las 15 horas y de las 18 a las 20 horas) y mitad en hora valle.

En el mismo periodo se efectuaron 100 observaciones en el troncal del Tuzobús en distintos horarios (cincuenta en horas valle y cincuenta en horas pico) para contabilizar el tiempo de espera de las rutas en servicio.

A la par de la observación participante, se realizaron 100 breves entrevistas guiadas a usuarios frecuentes de ese transporte (siendo éste el criterio de selección, además de ser personas adultas que aceptaran la entrevista), 50 en las paradas de las combis y 50 del Tuzobús, para obtener el punto de vista del público usuario, resultando ser 58 mujeres y 42 hombres, de entre 32 y 60 años a quienes se les garantizó su anonimato. Al abordarlos se les informó el motivo de la entrevista y que la sana distancia es de al menos 50 centímetros, equivalentes al brazo extendido de una mujer promedio como la entrevistadora (mostrándolo).

El trabajo documental respecto al servicio del troncal del Tuzobús, compara el número de unidades, el kilometraje recorrido y el número de pasajeros, por promedio mensual de 2020 y 2021, a partir de los datos de INEGI (2021c).

Resultados sobre la sana distancia en el transporte público

Enseguida se presenta lo encontrado en el transporte urbano de pasajeros de Pachuca, que incide en el respeto a la sana distancia, medida sanitaria básica en la pandemia y eje del análisis.

A partir de las orientaciones de la OMS (27 de abril 2020) para prevenir y gestionar los posibles casos de la COVID-19, el gobierno hidalguense diseñó una estrategia con medidas preventivas de enfermedades respiratorias infecciosas, recomendando: cubrebocas, gel antibacterial, lavado de manos, sana distancia, toma de temperatura corporal, filtros sanitarios, y acceso restringido a espacios públicos, reducción de la movilidad, confinamiento voluntario, escuela y trabajo en casa, y el programa Hoy No Circula. En esa tónica, la Secretaría de Movilidad y Transporte encargada del sistema de transporte público de la entidad emitió diversos acuerdos desde el 17 de marzo de 2020 aplicables al transporte convencional y al masivo de pasajeros.

Resultados del Sistema de Transporte Convencional de Hidalgo

El crecimiento urbano acelerado de Pachuca de las últimas cuatro décadas del siglo XX (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2016) y el trazo irregular de sus estrechas calles, propiciaron el tipo de transporte convencional de la capital hidalguense, hoy regido por la Estrategia Integral de Movilidad de la Secretaría de Movilidad y Transporte (2019) que establece el Plan de Ordenamiento del Transporte y da los lineamientos oficiales para mejorar el funcionamiento del transporte convencional, alineado al Plan Estatal de Desarrollo.

El Sistema de Transporte Convencional de Hidalgo responde al esquema conformado por algunos camiones y mayormente por camionetas cuya operación diaria es dirigida por los checadores y los conductores de las unidades que incumplen las normas mínimas del servicio. Habitualmente sus unidades llevan sobrecupo, los conductores van compitiendo por ganarle el pasaje a sus compañeros y causan accidentes que con frecuencia reportan usuarios muertos o heridos. Muchas veces no cuentan con un seguro y cuando lo tienen, acaba por no cubrir los gastos de los accidentados aduciendo el excesivo número de pasajeros. A ese cuadro, se sumó la COVID-19 que, además de ser catastrófica para las y los usuarios, pone en peligro a toda la sociedad.

El espacio total en la parte trasera de las camionetas (combis), en promedio es de 2.5 metros de largo por 1.70 de ancho. Para evitar los contagios, las autoridades el 24 de marzo de 2020 limitaron a 50 por ciento la ocupación permitida en el transporte (Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo, 20 de marzo 2020) y en febrero de 2021 incrementaron a 80 por ciento (Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo, 9 de febrero 2021).

Fuera de pandemia, las combis deberían viajar con un máximo

de 13 pasajeros en la parte posterior y dos en la parte delantera. De respetarse las disposiciones por la pandemia, solo entre siete y 10 personas viajarían en la parte trasera de una combi para guardar un distanciamiento de 80 o al menos 40 centímetros entre una persona y otra al interior de los vehículos, según lo establecido por la OMS (7 de octubre 2020) y por la Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo en dos momentos (Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo, 2020 y 9 de febrero 2021).

El resultado de la observación sobre el distanciamiento (tabla 1) indica que el promedio de pasajeros en la parte posterior de cada unidad es de cuatro personas adicionales al cupo completo fuera de pandemia y 12 o al menos siete más de los permitidos por norma en pandemia. Ese número demuestra que el pasaje viaja sin distancia alguna entre sí, incluso en horas valle, debido a que, en éstas, los conductores demoran su recorrido en las paradas de mayor afluencia, hasta subir más usuarios de lo sanitariamente admisible.

Tabla 1 - Usuarios observados en la parte posterior de las combis de Pachuca, en el primer cuatrimestre de 2021

Mes	Pasajeros	Promedio
Enero	449	17.27
Febrero	456	17.54
Marzo	468	18.00
Abril	395	15.19
Total	1768	17.00

Fuente: Elaboración propia con base en la observación participante realizada de enero a abril 2021.

Los usuarios callan, asumen el sobrecupo y que sus quejas o reportes sean ignorados (según comentaron espontáneamente algunos entrevistados) y en un acto de aparente inconciencia suben a las combis llenas para llegar a su destino, sabiendo que la siguiente unidad puede venir igual o peor. Sin duda, considerando la pandemia, la escena resulta dantesca entre los pasajeros más expuestos al contagio por proximidad que son los viajeros de la parte trasera: el rostro de quienes van de pie queda a 30 centímetros sobre la cabeza de quienes van sentados, respirando sobre ellos y a veces con el cubrebocas mal puesto.

Los concesionarios y los conductores de esas unidades omiten el distanciamiento que protegería a sus usuarios, retrasan la normalidad y pierden clientes temporal o permanentemente cuando éstos abandonan el servicio, enferman o mueren.

Resultados del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITMAH)

El Tuzobús forma parte del Sistema Integrado de Transporte Masivo y opera con el modelo de Autobús de Tránsito Rápido. Su troncal cubre 16,5 kilómetros y 34 estaciones que inician en Téllez, municipio de Zempoala colindante con el sur de Pachuca y termina en la estación Centro Histórico al noreste de la ciudad. Se proyectó para movilizar 80 por ciento de la población de ocho municipios de la Zona Metropolitana de Pachuca y considerando que solo la ciudad de Pachuca tiene 297 848 habitantes (INEGI, 2021a), se calculaba que realizaría 200 000 traslados diarios. Inició con su mayor cifra de 111 000 viajes al día (Milenio, 2015), la fue perdiendo paulatinamente (Gobierno del Estado de Hidalgo, 2020) y cayó de forma más acentuada con la pandemia.

Las unidades del troncal tienen un estrecho pasillo central (60 centímetros) y a su derecha e izquierda asientos dobles colocados sobre una plataforma, por lo cual el rostro de quien va sentado y el de quien va de pie queda a escasos 20 centímetros. Por eso, la distancia segura abordo solo ocurre cuando no hay usuarios de pie y los asientos inmediatos al pasillo permanecen vacíos.

Al comparar el número de unidades en servicio del troncal del Tuzobús, el kilometraje recorrido y el número de pasajeros, por promedio mensual de 2020 y 2021 (tabla 2), se aprecia que 10,6 unidades dejaron de circular cada mes en 2021, equivalentes a más de la cuarta parte de las circulantes en 2020 y las unidades que quedaron en servicio, dejaron de recorrer 136 009 kilómetros, es decir, más de la tercera parte de los kilómetros recorridos el año anterior, aunque solo disminuyeron 204 431 usuarios, es decir, una quinta parte de los pasajeros registrados el primer año de la pandemia.

Tabla 2 - Unidades, kilómetros y pasajeros del Tuzobús, por promedio mensual 2020 y 2021

Concepto	Promedio mensual 2020	Promedio mensual 2021*	Diferencia porcentual 2020-21
Autobuses en operación	35,3	25,9	27%
Kilómetros recorridos	398 610	262 601	34,12%
Pasajeros transportados	915 099	710 668	22,33%

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI (2021c).

Nota: *El promedio 2021 corresponde al primer cuatrimestre.

Esa drástica disminución de unidades circulantes y de recorridos de cada una de ellas, explica que todas las unidades viajen con sobrecupo y que se haya incrementado más del doble el ya de por sí largo tiempo de espera de cada unidad en detrimento del público usuario y del cuidado de su salud.

Las 100 observaciones realizadas en el troncal del Tuzobús para contabilizar el tiempo de espera, reportan intervalos de hasta 33 minutos y un promedio de 25 minutos. Además, se advirtió que los usuarios abordaban las unidades con sobrecupo y por excepción, quienes esperaron la siguiente unidad, la abordaron igualmente saturada.

Esos amplios intervalos establecidos por los transportistas implican que con menos corridas ahorren insumos, capten prácticamente a todos los pasajeros y los trasladen sin sana distancia.

Resultados desde el público usuario

Las respuestas del público usuario a las entrevistas (tabla 3) confirman la inobservancia del sano distanciamiento en las combis y en el Tuzobús (que solo seis personas negaron, de los cuales son tres usuarios de las 6:30 y dos de las 6:55 horas), y la ausencia de supervisión de las autoridades.

Tabla 3 - Resultado de las entrevistas al público usuario del transporte colectivo de Pachuca, enero-abril de 2021

Reactivos		**Respuestas**
1) Cotidianamente se transporta en	18	Automóvil particular
	46	Tuzobús
	36	Combis / camiones
2) Actualmente usa el transporte público	40	Diario
	46	Varias veces por semana
	14	Una vez por semana o menos
3) En sus tres últimos viajes pudo guardar la sana distancia	06	Sí
	94	No (había sobrecupo)
4) En la pandemia vio alguna revisión de las autoridades por el cupo	02	Sí
	98	No
5) Cuando regresemos a la normalidad usará	33	Automóvil particular
	67	Transporte público

Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas.

A partir de la primera y última pregunta, aunque la mayoría de entrevistados (67) dijeron que seguirán usando el transporte público cuando termine el confinamiento, 15 personas adicionales mostraron intención de usar automóvil particular además de quienes lo han venido empleando de manera alternada con el transporte público (18), lo que advierte la tendencia creciente en ese sentido, como está ocurriendo en China (Movilidad Sostenible, 2020).

Discusión y reflexiones finales

A efecto de conocer el grado de cumplimiento de la sana distancia en el transporte público de Pachuca se tomó como indicador el cupo de pasajeros durante la pandemia, pues la mercantilización que lo determina en general, hacía suponer la resistencia tácita al sano distanciamiento que evita la propagación del virus (OMS, 7 de octubre 2020; Gobierno de México, 12 de agosto 2020) y temer su baja supervisión.

Para documentar el cupo del Tuzobús se consideraron los datos de INEGI (2021c) (tabla 2). Éstos indican que el promedio mensual de unidades en circulación de los primeros cuatro meses de 2021 cayó 27 por ciento respecto al promedio mensual de 2020 y 34 por ciento en el número de kilómetros recorridos por cada unidad circulante, mientras el número de usuarios solo bajó en ese periodo poco más de una quinta parte (22 por ciento) respecto al promedio mensual 2020. Ese efecto acumulativo disminuye el número de corridas y no solo mantiene, sino que homogeneiza el sobrecupo a lo largo del día. De igual forma, la observación participante y los testimonios respecto al tiempo de espera de las unidades del transporte convencional muestran que se triplicó respecto a la primera etapa de la pandemia, por lo cual salen de su base con cupo completo, produciéndose enseguida el sobrecupo, haciendo que la distancia segura a bordo sea inexistente, como lo sostiene la primera hipótesis de trabajo.

La prácticamente inexistente supervisión oficial del sobrecupo en el transporte convencional y masivo se constató con la observación participante, con las entrevistas que refieren una ínfima supervisión en las combis, y con las escasas 299 multas por sobrecupo que el Sistema de Transporte Convencional de Hidalgo reconoce que fueron impuestas en todo el estado durante 2020 (Hernández, 23 de julio 2021).

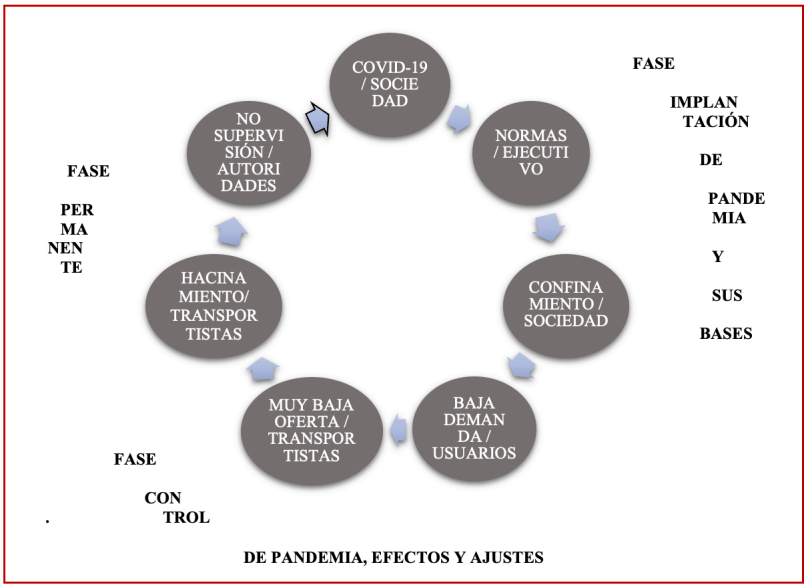
De este modo, se sostienen los dos supuestos de trabajo acerca del sobrecupo y de la ausencia de supervisión oficial y

> Para llegar a tal conclusión no es necesaria ninguna reflexión teórica compleja. Lo que se quiere enfatizar aquí es que: 1) esa

> dinámica no representa un mero fenómeno natural, revestido de neutralidad [...]; 2) más allá del tránsito de personas y objetos de amplio y rápido alcance, hay una unificación del proceso de determinación social [de la salud] en el mundo. [De Oliveira, 2020]

Esos factores completan el ciclo de la COVID-19 en el transporte público y a partir de los elementos integrados en la figura 1, se aprecia que la sana distancia solo está en la norma de la movilidad, pero, de hecho, no solo se mantienen las condiciones negativas preexistentes a la pandemia, sino que están más acentuadas que nunca, magnificando las consecuencias de la ruptura entre la norma y su incumplimiento real respecto al sobrecupo del transporte, tanto convencional como masivo.

Figura 1: Ciclo de la sana distancia por la COVID-19 en el transporte público de Pachuca



El ciclo inicia al establecerse la pandemia con el reconocimiento de la enfermedad, las normas formales y el confinamiento real. La segunda y crítica fase encaminada a controlar la pandemia incluye la caída moderada de la demanda de transporte y la baja mayor de la oferta desregulada, cuyo ajuste provoca la inobservancia del distanciamiento seguro. La tercera fase, presionada por las otras dos, acentúa y generaliza los factores preexistentes a la COVID-19: sobrecupo, hacinamiento móvil y falta de aplicación regulatoria que mantiene o incrementa la enfermedad.

La sana distancia sobrepasa con creces la hondura de la movili-

dad digna y manifiesta el nivel de cuidado que sus autoridades y prestadores del servicio de transporte público le brindan a la sociedad en ese eslabón básico en la cadena de contagios. Impacta en la supervivencia, en la salud y en el bienestar generalizado de la población, y afecta a la economía social, pues los costos de la atención médica, del cierre de diversos sectores, las pérdidas o la depresión económica son absorbidos por todos, incluyendo a los propios transportistas.

Aunque es factible que el transporte público no recupere la demanda prepandémica por el miedo al contagio, el aumento en el teletrabajo, la desaceleración económica, los costos de la higienización (Movilidad Sostenible, 2020), etcétera, mejorar el servicio y respetar la sana distancia antes de que termine la pandemia y de que la ciudadanía opte mayoritariamente por el automóvil, le daría un nuevo aliento al propio transporte, además de que dejaría de ser un foco de contagio y de sufrimiento diario para su sociedad, a la cual esta situación no le pasa inadvertida.

Nunca como ahora ha sido tan clara la disyuntiva y la posibilidad histórica de generar un cambio real de la movilidad alineada al Objetivo 11 de Desarrollo Sostenible, como ocurre por ejemplo en Maricá, Brasil que reconoce al transporte público como un derecho social equiparable a la salud o a la educación y cuenta con tarifa cero (Prefeitura de Maricá, 11 de diciembre 2014), considerando que la «estrategia para prevenir futuras epidemias también debe basarse en la ciencia de la sostenibilidad y la ciencia ambiental» (Coccia, 10 de agosto 2020).

Es incuestionable la dificultad de transformar la conceptualización de la movilidad en ese sentido estando inmersos en un contexto capitalista dónde todos los procesos, incluyendo los urbanos, definen relaciones y espacios excluyentes (Harvey, 2006) que se justifican fácilmente por el tamiz de la ganancia y del poder implícito. Esa transformación solo se puede afrontar con un sólido liderazgo y voluntad política para solventar el reto del financiamiento (Movilidad Sostenible, 2020), negociar fuertes intereses económicos, priorizar espacios ciclistas y peatonales seguros; y, generar la colaboración de la sociedad prestataria y usuaria del transporte público.

En estas circunstancias, la movilidad sostenible ha sido inviable en Pachuca y en tantas otras ciudades de Latinoamérica, pues no garantiza que el transporte responda a las necesidades económicas, sociales y ambientales (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Gobierno de España. Estrategia Española de Movilidad Sostenible, 2009), ni que sea compatible con la salud de los seres humanos y de los ecosistemas, como lo señaló el Centro de Transporte Sustentable de Winnipeg en 2013.

El significado del transporte de pasajeros por la pandemia pasó del hacinamiento móvil, riesgoso, indigno e incómodo, vivido por el 70 por ciento de la población (Laboratorio para la Ciudad. Ciudad Peatón, 2013-2018), a ser un foco de infección extraordinario, con un número indeterminado de enfermos y muertos. La COVID-19 magnificó el problema de la movilidad impuesta desde la oferta, poniendo en crisis a prestadores del servicio, usuarios y autoridades, reveló tensiones, contradicciones y limitaciones del actual modelo, su falta de sustentabilidad y de equidad de la salud (Buceta *et. al.*, 2021).

Frente a ese panorama, la humanidad está en un punto de inflexión, cuyas decisiones compatibles o incompatibles con la preservación de la vida, predicen el futuro de la sociedad a corto, mediano y largo plazo y muestran con claridad en qué medida se prioriza realmente la sobrevivencia y el bienestar social.

Bibliografía

- Buceta, B. B.; R. B. Lorenzo, A. C. Ramos y Á. F. Silva (2021), «Políticas de equidad en los planes de salud: ¿accesibilidad y algo más?», en *SaudePub*, 55(31). Brasil, USP, 1-11. <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2021055002560> [06/05/2021].
- Centro Nacional de Vacunación y Enfermedades Respiratorias, (2020/08/21), «Estrategia de equidad en la salud durante la respuesta al COVID-19 de los CDC: acelerar el proceso para reducir las disparidades por el COVID-19 y lograr la equidad en la salud», en *Centros para el Control y Prevención de Enfermedades*. <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/community/health-equity/cdc-strategy.html#:~:text=%20CDC%E2%80%99s%20COVID-19%20Response%20Health%20Equity%20Strategy%20broadly,program%20and%20practice%20activities%20to%20support...%20More%20> [14/05/2021].
- Coccia, M. (10 de agosto 2020), «Factors determining the diffusion of COVID-19 and suggested strategy to prevent future accelerated viral infectivity similar to COVID», en *ScienTotal Env*. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138474> [24/06/2021].
- De Oliveira, D. (2020), «A pandemia de COVID-19 para além das Ciências da Saúde: reflexões sobre sua determinação social», en *Cien Saude Colet*, 25 (suppl 1). Brasil. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.11532020> [24/06/2021].
- Gobierno de México (2020/08/12), *Criterios para las poblaciones en situación de vulnerabilidad que tienen mayor riesgo de desarrollar una complicación o morir por COVID-19 en la reapertura de actividades económicas en los centros de trabajo*. México. <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2021/06/Criterios_Vulnerabili-

dad_01Jun21.pdf> [10/09/2021].

- Gobierno del Estado de Hidalgo (2020), *Tuzobús*. <www.tuzobus.gob.mx> [2021/05/29].
- Gobierno del Estado de Hidalgo (2016), «Enciclopedia de los Municipios del Estado de Hidalgo», en *Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo*. México, Hidalgo. <https://web.archive.org/web/20170908065209/http://siieh.hidalgo.gob.mx/files/pachuca.pdf> [2021/06/22].
- Harvey, D. (2006), «Space as a Keyword», en D. Gregory y N. Castree, *David Harvey. A Critical Reader*. GB, Blackwell Publishing Ltd., pp. 270-294.
- Hernández, E. (23 de julio 2021), «Vigentes multas por sobrecupo en transporte», en *Quadratín Hidalgo*. México, Hidalgo. <https://hidalgo.quadratin.com.mx/sucesos/vigentes-multas-por-sobrecupo-en-transporte-pasajeros-pueden-denunciar/> [19/08/2021].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021a), «Censo de población y vivienda 2020», en *INEGI*. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/> [30/03/2021].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2021b), «Parque vehicular. Información general», en *INEGI*. México. <https://www.inegi.org.mx/temas/vehiculos/> [24/06/2021].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021c), «Transporte urbano de pasajeros», en *INEGI*. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/transporteurbano/> [24/06/2021].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020), «Estadísticas de vehículos de motor registrados en circulación», en *INEGI*. México. <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/> [27/05/2021].
- Jans B., Margarita (2009), «Movilidad urbana: en camino a sistemas de transporte colectivo integrados», en *RevAUS*, (6):6-11. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=2817/281723479002> [23/07/2021].
- Laboratorio para la Ciudad (2013-2018), «Ciudad peatón» en *Laboratorio para la Ciudad*. México. <https://labcd.mx/ciudades/ciudad-peaton/> [24/06/2021].
- Marfeca (redacción) (2017/01/24), «SEMOT y SOPOT retiran bolardos para eliminar carril confinado del Tuzobús en avenidas Revolución y Juárez», en *Marfeca*. México, Hidalgo. <https://www.marfeca.mx/general/semot-y-sopot-retiran-bolardos-para-eliminar-carril-confinado-del-tuzobus-en-avenidas-revolucion-y-juarez/> [2021/06/24].

- Medina-Gómez, O. (2021/07), «Vulnerabilidad al acceso a los servicios de salud de los trabajadores informales en México ante la pandemia por SARS-CoV-2», en *Ciência & Saúde Coeltiva*, vol. 26, n.º 12. Brasil. <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/vulnerabilidad-al-acceso-a-los-servicios-de-salud-de-los-trabajadores-informales-en-mexico-ante-la-pandemia-por-sarscov2/18147?id=18147> [2021/08/05].
- González, Eduardo (2015), «Nueva troncal del Tuzobús», en *Milenio*. México, Hidalgo. <https://www.milenio.com/opinion/eduardo-gonzalez/intelecto-opuesto/nueva-troncal-del-tuzobus> [30/03/2021].
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Gobierno de España (2009), *Estrategia Española de Movilidad Sostenible*. España <https://www.mitma.es/estrategia-espan%CC%83ola-de-movilidad-sostenible> [30/03/2021].
- Mohorte (2020/06/12), «¿Cuántos nuevos brotes ha causado el transporte público? En Francia y en Japón, un total de cero», en *Magnet*. <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/cuantos-nuevos-brotes-ha-causado-transporte-publico-francia-japon-total-cero> [2021/07/01].
- Movilidad Sostenible (2020), «¿Cómo será la movilidad urbana post Covid?», en *ComunicarSe*, 9(29). <https://www.comunicarseweb.com/hubs/como-sera-la-movilidad-urbana-post-covid> [11/08/2021].
- Naciones Unidas (2015), « Objetivo 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles», en *ONU*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/> [17/06/2021].
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020), «Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)», en *Organización Mundial de la Salud*. <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses> [25/04/2021].
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020/04/27), « COVID-19: cronología de la actuación de la OMS», en *Organización Mundial de la Salud*. <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19> [2021/05/29].
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020/10/07), «Brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19): orientaciones para el público», en *Organización Mundial de la Salud*. <https://www.who.int/es/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public> [2021/05/08].

- Prefeitura de Maricá (2014/12/11), «Fim do monopólio: transporte público é gratuito em Maricá»,en *Prefeitura de Maricá*. Brasil. <https://portalantigo.marica.rj.gov.br/2014/12/11/fim-do-monopolio-transporte-publico-e-gratuito-em-marica/> [2021/03/30].
- Santos, Milton (2000), «Las técnicas, el tiempo y el espacio geográfico», en *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. España. <https://geohistoriahumanidades.files.wordpress.com/2010/11/milton-santos-la-naturaleza-del-espacio.pdf> [2021/05/08].
- Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo (2020/03/20), «Comunicado 001 Sobre las medidas de prevención del COVID-19 para el transporte público en el Estado de Hidalgo», en *Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo*. <http://stch.hidalgo.gob.mx/img/Banner00.jpg> [2021/04/12].
- Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo (2019/07/22), «Acuerdo que crea el Programa de Ordenamiento de Transporte Convencional», en *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. <http://stch.hidalgo.gob.mx/pdf/acpotc.pdf> [2021/09/15].
- Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo (2020/04/27), «Comunicado 003 Sobre las Medidas Adicionales de Prevención para el Servicio de Transporte Público, Convencional y Masivo, así como Federal que circula en el Estado», en *Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo*. <http://movilidadytransporte.hidalgo.gob.mx/pdf/Comunicado003.pdf> [2021/06/30].
- Secretaría de Movilidad y Transporte de Hidalgo (2021/09/02), «Acuerdo por el que se implementa el programa: transporte seguro, concesionario Responsable», en *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo*. <https://periodico.hidalgo.gob.mx/?p=83681> [2021/03/15].

Abordaje de las conductas antisociales y delictivas en jóvenes desde la teoría de las atribuciones causales por la seguridad social

Luis Fernando Ortega Méndez
Universidad de Guadalajara, México

Antecedentes

Las conductas delictivas y antisociales dentro de la sociedad se han convertido en problemáticas generales, que a pesar de no ser extraña la manifestación de reto a las normas sociales y leyes públicas a lo largo de la historia, van debilitando el tejido social que brinda seguridad a los miembros de la comunidad (Valero, s. f.). Es una problemática que involucra costos sociales, económicos y emocionales, afectando el desarrollo del individuo y de la sociedad.

Según los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2020) la incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas, o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Fiscalía General de la República en el fuero federal. En ambos casos, dichas instancias son las responsables de la veracidad y actualización de la información. En ocasiones no todos los municipios o delegaciones de una entidad federativa están incluidos en el reporte, por lo que los datos no son comparables de manera directa con los reportados a nivel estatal. En algunas entidades, el reporte se realiza a nivel de distrito, que puede comprender uno o varios municipios. Los delitos no denunciados o aquellas denuncias en las que no hubo suficientes elementos para presumir la comisión de un delito, son excluidos de los reportes. Los delitos registrados en Fuero Común son clasificados en afección a: la vida y la integridad, la libertad personal, la libertad y la seguridad sexual, el patrimonio, la familia, la sociedad, entre otros; mientras que por el Fuero Federal se incluyen los delitos contra la salud, los cometidos por servidores públicos, contra el ambiente y la gestión ambiental, contra la integridad corporal, electorales, materias de derecho de autor, falsedad, patrimoniales, vías de comunicación, entre otros.

Por su parte el término comportamiento antisocial se utiliza, desde el punto de vista de la defensa del orden social, para etiquetar peyorativamente o criminalizar la conducta deliberada que se considera perjudicial o peligrosa para la sociedad (Bueno y Moya, 1998). En muchos casos las conductas antisociales se consideran

faltas o delitos sancionados por la ley, contra la propiedad como el robo o el vandalismo, o contra las personas, como cualquier tipo de agresión, acoso o coacción. En otras ocasiones, la transgresión del orden, dada su levedad, no se considera que merezca sanción penal, sino administrativa (Cabrera, 2020).

No se debe confundir el comportamiento antisocial realizado por personas en pleno uso de sus facultades mentales, con las conductas de personas en las que puede observarse un trastorno de la personalidad. Dentro del *Manual diagnóstico y estadístico de trastornos mentales* en su quinta edición, DSM-5, menciona el trastorno de la personalidad antisocial, pero no se diagnostica antes de los 18 años de edad, aunque algunas señales y síntomas pueden ocurrir en la niñez o en los primeros años de la adolescencia. Se menciona el comportamiento antisocial infantil o adolescente como categoría que se utiliza cuando el objeto de la atención clínica es un comportamiento antisocial en un niño o un adolescente y que no se debe a un trastorno mental (American Psychiatric Association, 2013).

Las conductas antisociales a menudo tienen consecuencias inmediatas, tanto para el que las lleva a cabo, como para aquellas personas con las que interactúan. Aparte de las consecuencias inmediatas, son preocupantes aquellas consecuencias a largo plazo, puesto que los problemas de los jóvenes suelen continuar en la vida adulta, aumentando la inadecuada adaptación personal y social de los individuos (Martínez, 2016).

La adopción de roles, normas y responsabilidades sociales se pueden caracterizar entre los 10 a 18 años de edad de la persona (Radzik, 2008), que comprende la etapa del desarrollo de la adolescencia, entre los 12 y 18 años, y juventud, entre los 15 y 29 años (Dávila, 2004). Comprenden entonces aquella etapa ubicada entre la infancia y la adultez, en la que ocurre un proceso creciente de maduración física, psicológica y social que lleva al ser humano a transformarse en un adulto (Gaete, 2015). El desarrollo de competencias personales y sociales en esta etapa influyen en el proceso de búsqueda y consolidación de la identidad, amplían la perspectiva de las costumbres y normas sociales, por lo cual esta etapa se toma como relevante para el estudio de conductas dentro de la comunidad.

Para el 2020 el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (2020) tiene proyectada una población de 742 810 adolescentes de entre 10 y 14 años de edad, y 739 842 jóvenes de 15 a 19 años de edad en el estado. Para el municipio de Ocotán proyectó 18 881 adolescentes y jóvenes de entre 10 y 19 años de edad, entre los municipios colindantes está La Barca con 12 250, Atotonilco el Alto con 11 985, Jamay con 4834 y Tototlán con 4437 jóvenes y adolescentes.

La cantidad de jóvenes y adolescentes que cometen actos delictivos y antisociales es incierta y dentro de controversias, puesto que los registros de individuos que cometen estas conductas dentro de las normas legales aplicables en México, y más específico en el estado de Jalisco, requieren el evento de delito grave o la existencia de múltiples reincidencias de delitos menores para figurar en los registros oficiales, esto dentro de las conductas delictivas puesto que por otro lado las antisociales y su correspondencia unidireccional con las delictivas, es decir, todo delito representa un tipo de conducta antisocial, pero no toda conducta antisocial se tipificada como delito (Iza, 2002, citado en Lami, 2007).

Los jóvenes que presentan conducta antisocial se han caracterizado por acciones de quebrantamiento de las normas sociales, en el hogar, trabajo y la escuela. En algunas ocasiones, estos problemas podrían continuar y convertirse en conducta criminal, alcoholismo, afectación psiquiátrica grave y una serie de problemas sociales y personales (Alvarado y Cruz, 2004).

La juventud se asocia a la etapa en la que hombres y mujeres transforman sus características biológicas, abandonando así la infancia para procesar su entrada en el mundo adulto, sin embargo, la noción de juventud es socialmente variable, pues la definición del tiempo de duración, de los contenidos y significados sociales de esos procesos se modifican de sociedad en sociedad y, en la misma sociedad, a lo largo del tiempo y a través de sus divisiones internas (Abramo, 1994, citado en Dávila, 2004).

Se trata entonces de una situación transitoria, en la que el individuo deja de ser considerado niño, sin que alcance el estatus o desempeñe papeles y funciones de adulto. Involucrando la adolescencia y la juventud, los individuos comienzan a entrenarse ejerciendo ciertos derechos y cumpliendo obligaciones, en la cual construyen una identidad personal, actividad que genera a su alrededor elementos simbólicos que permiten el reconocimiento de su individualidad, pero también su pertenencia en la sociedad (Jiménez, 2005).

Desde la teoría de la atribución causal se puede dilucidar un marco cognitivo en el entendimiento de los comportamientos. Generalmente las causas a las que las personas atribuyen sus éxitos y fracasos pueden describirse en tres dimensiones: a) *locus*, que trata de la localización de la causa, ya sea interna o externa para la persona; b) estabilidad, refiere si la causa permanece sin cambios o puede cambiar; y c) responsabilidad, si la persona puede o no controlar la causa (Vargas, López y Cortes, 2017).

La teoría de la atribución causal es un método que se puede utilizar para evaluar cómo las personas perciben el comportamien-

to de sí mismos y de los demás. Heider (1958) sugirió que, en las relaciones interpersonales, las personas observan a los otros para analizar su comportamiento y hacer inferencias de sus propias explicaciones de sentido común sobre las acciones que realizan. Se busca entonces una explicación de causalidad: ¿cuál es la causa de una conducta o evento específico? En donde con una atribución externa se abordaría desde: ¿qué hay en la sociedad, en los demás que cause eso?; o una atribución interna con: ¿qué tengo yo para que pase eso?

Planteamiento del problema

La presencia de los menores en el contingente de la criminalidad se ha apreciado hace años, con temas referentes a la participación de los niños y adolescentes en las filas de los delincuentes como instrumentos dóciles del designo criminal adulto (Villanueva, 2009).

En lo que respecta a la delincuencia en el Estado de Jalisco, en 2019 se abrieron 156 653 carpetas de investigación. Son 6103 menos a 2018, que obedece, principalmente, a la reducción en la mayoría de los delitos patrimoniales. Según un análisis sobre delitos reportados al Sistema Nacional de Seguridad Pública, feminicidio, extorsión, secuestro y robo son los de mayor subregistro. Sobre el robo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública señala que la cifra negra del asalto en calle o transporte público fue de 94,7%. Y del robo en casa habitación, de 89,1% (Bobadilla, 2020).

2882 jóvenes, entre 2006 y marzo de 2019, han sido ingresados al Centro de Observación, Clasificación y Diagnóstico del Estado de Jalisco, COCyDEJ, antes Tutelar, donde «la mayor parte de la población juvenil que está dentro del centro penitenciario están ahí por comisión de delitos vinculados con robos a las cosas» (Leos, 2019). Durante el 2019 en Jalisco, 47 adolescentes fueron ingresados a centros especializados de tratamiento o internamiento para adolescentes, siendo 39 primera vez, 6 reincidentes y 2 reingresos, siendo los 47 tratados por delito de fuero común (INEGI, 2020).

Vía trasparencia a la Fiscalía General de Jalisco, Leos (2019) solicitó el número de personas judicializadas por el delito de narcomenudeo, de 2012 y hasta enero del 2019, con el lugar de residencia, edad y género de los infractores; sin embargo, la Fiscalía General, respondió diciendo que la información era inexistente. Conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); en México, 26 000 jóvenes están enfrentando a la ley por delitos de comercio, posesión y consumo de drogas o portación de armas de fuego; sobre este último punto, el mismo instituto señala que, entre 2006 y 2011, 11 000 menores fueron procesados por homicidio

(INEGI, 2020).

En un estudio llevado a cabo por la UNICEF donde se entrevistó a 278 adolescentes internos de centros penitenciarios de readaptación infantil, el 78% de los entrevistados tenían entre los 16 y 18 años de edad, el 8% entre 14 y 15 años de edad, y el 15% mayores a 18 años de edad (Azaola, 2015).

Alfonso Partida Caballero, integrante del Observatorio de Seguridad y Justicia de la UdeG, declaró que el homicidio es de los delitos que tienen menos sentenciados. Explica que las carpetas de judicialización se ven afectadas por las detenciones ilegales. «El problema aquí es la falta de investigación de los crímenes» (Partida, citado en Bobadilla, 2020).

Especialmente en la región Ciénega, Rubén Ortega Montes, profesor investigador del CUCIénega y miembro del Observatorio de Seguridad y Justicia de la Universidad de Guadalajara, señaló que en municipios como Ocotlán, Poncitlán y Jamay predomina la presencia de delitos tales como robos, fraudes, homicidios y desapariciones (Vera, 2020).

Justificación

La presente investigación se realiza con la mira de aportar conocimiento académico dentro de un área relevante para la sociedad y las instituciones públicas y privadas. El alcance de los resultados del estudio puede comprender una base para conocer y generar estrategias o mecanismos de abordaje al fenómeno de la delincuencia. Se considera de importancia investigar las atribuciones causales de jóvenes hacia estas conductas puesto que la teoría aporta una mirada a las causas que los individuos le asignan al comportamiento, y este a su vez relacionándose con las expectativas a futuro en la ejecución de esas conductas.

Marco teórico

La conducta antisocial puede definirse como cualquier conducta que refleje infringir reglas sociales y/o sea una acción contra los demás (Martínez, 2016). Se asocia a (tabla 1):

Tabla 1: Asociaciones de la conducta antisocial

Rotura de mobiliario urbano	Abstencionismo escolar
Falsificar notas	Consumo de sustancias tóxicas
Pequeños hurtos	Conductas agresivas repetitivas
Vandalismo	Holgazanería

Acoso virtual	*Ciberbullying*
Hater digital	Entre otros

Las conductas antisociales se han abordado desde diversas perspectivas teóricas, se ha planteado como un problema clínico frecuente, de igual manera entre los niños y los adolescentes (Kazdin, 1988), en el cual se recurre a conductas de quebrantamiento de las normas y agresivas, conductas que pueden continuar en la adultez llegando a formar parte de una conducta criminal. Desde otra visión, se ha visto a la conducta antisocial no como producto de una psicopatología, sino como elemento natural en el desarrollo del adolescente (Aberastury y Knobel, 1988). Otros autores han orientado su estudio desde un enfoque psicosocial, analizando las variables sociales que se relacionan con el fenómeno (Alvarado y Cruz, 2004).

La delincuencia implica como fenómeno social una designación legal basada normalmente en el contacto oficial con la justicia. Las conductas que se pueden denominar delictivas incluyen delitos penales si los comete un adulto, como el robo y homicidio, además de una variabilidad que son ilegales por la edad de los jóvenes, tales como el consumo de alcohol, conducción de automóviles entre otras que no serian delitos si los jóvenes fueran adultos (Peña y Graña, 2006).

El Código Penal del Estado de Jalisco (2020) menciona que la conducta delictiva es el acto u omisión que concuerda exactamente con la mencionada expresamente en el Código o en las leyes especiales. Los delitos pueden ser dolosos y culposos. El primero hace referencia a «cuando el agente quiere que se produzca total o parcialmente el resultado o cuando actúa, o deja de hacerlo, pese al conocimiento de la posibilidad de que ocurra otro resultado cualquiera de orden antijurídico» y es culposo «Cuando se comete sin dolo, pero por imprudencia o negligencia» (Código Penal del Estado de Jalisco, 2020). Como responsable de los delitos son aquellos que acuerden o preparen su realización, los que lo realicen por sí, los que lo realicen conjuntamente, los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro, los que induzcan dolosamente a otro a cometerlo, los que dolosamente con conocimiento del delito presten auxilio a otro para su comisión, los que con posteridad a su ejecución auxilien al delincuente en cumplimiento de una promesa anterior al delito y los que sin acuerdo previo intervengan con otros en su comisión.

Los delitos en el Estado de Jalisco según el Código Penal Para el Estado Libre y Soberano de Jalisco se clasifican en (tabla 2):

Tabla 2: Delitos de fuero común y delitos de fuero federal

De fuero común	
Robo a transeúntes	Homicidio
Robo de vehículo	Corrupción de menores
Robo a casa habitación	Lenocinio
Robo a camión repartidor	Abuso de autoridad
Robo a negocio	Allanamiento de morada
Lesiones	Falsificación de documentos
Daño en propiedad ajena	Ataques a la paz pública
Cohecho	Ultrajes a la moral pública
Fraude	Robo de ganado
Delitos sexuales	Otros
De fuero federal	
Portación de arma de fuego sin licencia.	Contrabando.
Ataques a las vías de comunicación.	Defraudación fiscal.
Narcotráfico y otros delitos contra la salud.	Reproducción ilegal de audio, videocasetes y programas de cómputo.
Daños o robo al patrimonio arqueológico, artístico e histórico.	Robo a bienes de la nación.
Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos.	Delitos en materia de derechos de autor.
Delitos ambientales.	Otros.

Por otra parte, existen otro tipo de conductas no tan graves como los delitos, que son las infracciones administrativas o cívicas, pueden surgir cuando realizamos o dejamos de realizar alguna acción que altera o impide la paz, el orden o la armonía social, y cuyas sanciones o castigos pueden consistir en: a) amonestaciones: llamadas de atención; b) multas: sanciones de tipo económico, que no podrán exceder de treinta días de salario mínimo y c) arrestos administrativos: privaciones temporales de la libertad hasta por 36 horas (Moreno, 2001).

Para que se produzca un comportamiento antisocial tienen que coincidir en el tiempo diversas variables que, a su vez, pueden estar interrelacionadas, donde tal complejidad ha permite que el fenómeno se aborde desde diversas de perspectivas, las cuales se han orientado a la maximización de los factores biológico, el psicológico y el sociológico (Fariña *et al.*, 2001).

La teoría de la atribución causal contiene tres concepciones que sirven de base para su formulación en general, abordando aspectos de las teorías mencionadas con anterioridad.

En primer lugar, lo propuesto por el psicólogo Heider (1958) en

su psicología ingenua, donde trata de postular los procesos por los cuales un observador no calificado evalúa las acciones ajenas, cómo las personas perciben y explican el propio comportamiento y el de las demás, diferenciando las causas en atribución disposicional y atribución situacional. El primero hace referencia a la tendencia a atribuir la causa exclusivamente a las personas, sus aspectos personales de capacidad y esfuerzo, cómo la motivación, el conocimiento, la inteligencia, entre otros. Esto forma parte del error de atribución fundamental, en el cual no se tiene en cuenta que los cambios en el ambiente son consecuencia de múltiples factores que intervienen. Mientras que el segundo, por el contrario, hace referencia a que son consecuencia de aspectos ambientales cómo la suerte, el clima, la distancia, los recursos, etc.

En segundo lugar, la teoría de la inferencia correspondiente. Trata de explicar el proceso por el cual una persona infiere la correspondencia entre las intenciones de un actor y un acto concreto. En esto, las personas en el proceso de inferir lo hacen desde la atribución de intenciones y la atribución de disposiciones (Jones y Davis, 1965).

El tercer lugar, se hace referencia a la calidad y cantidad de información con la que disponen los individuos para atribuir causalidad, llamada covariación, y da cuenta de atribuciones dirigidas a través de datos. Mientras que las dirigidas a través de teorías hace referencia a configuración (Kelley, 1973).

Weiner (1974), amplió las dimensiones de la atribución causal en tres puntos mencionadas por Manassero y Vázquez (1995):

Lugar: *locus* interno-externo. Tiene relación con los sentimientos del ego, autoestima y orgullo de la persona. En el *locus* interno, la persona hace alusión a su propia capacidad para resolver o enfrentar problemas. En el *locus* externo, la persona considera que la solución de un problema depende de un poder externo a sí mismo.

La estabilidad: estable-inestable. Representa el grado en que una causa es estable o inestable en el tiempo, permanente-temporal, cambiante-no cambiante. Así, las atribuciones más estables alimentan las expectativas de realizar la misma acción en el futuro, mientras que las atribuciones inestables, provocan cambios de las expectativas sobre esa conducta futura. Generando sentimientos de esperanza o desesperanza.

Y la controlabilidad: controlable-incontrolable. Representa el grado en que una causa se percibe controlable o incontrolable para la persona, modificable-no modificable. La controlabilidad genera emociones que pueden ser dirigidas hacia uno mismo, como la culpa o la vergüenza, o hacia los demás, como la compasión o la ira.

Basado en investigaciones previas, existen tres funciones princi-

pales de la atribución causal: función de control, de autoestima y de autopresentación (Forysth, 1980, Tetlock y Levi 1982 citados por Lami, 2007).

La función de control establece que el grado de control sobre uno mismo y el medio social funcionaría como factor motivacional, permitiendo con esto comprender las causas del comportamiento y los acontecimientos.

La función de autoestima menciona que las atribuciones que hacen los individuos de resultados positivos ejercen una influencia en su autoestima.

La función de autopresentación hace referencia a que un individuo controla la visión que otros tengan de él comunicando atribuciones planteadas para ganarse la aprobación pública.

Mientras que, en materia de las consecuencias, se han concluido que las atribuciones influyen en el mantenimiento de una conducta que luego perdura más allá del contexto específico en el que había tenido originalmente lugar.

En un estudio realizado por Valadez, González, Orozco y Montes (2011) encontraron que las atribuciones que realizan las personas es considerar que los malos tratos y conductas problemáticas se deben a la etapa de la adolescencia y a aspectos ligados a la dinámica y funcionamiento de los grupos. Además de encontrar que los actores agregan las atribuciones relativas a los contextos socioculturales que influyen y condicionan el desarrollo de las conductas de maltrato, refiriéndose al papel de las familias, los valores y modelos socioculturales, con esto el como las creencias se convierten en factores causales.

Las investigaciones, como la de Orozco y Diaz (2009), en población universitaria han encontrado que, en relación con Heider, dentro de las atribuciones, las personas suelen explicar las propias conductas ligadas al éxito desde un *locus* interno, mientras que las ligadas al fracaso desde uno externo, cuando el resultado es negativo para la persona, explicarán su acción o resultado a la suerte, el clima, la intervención de terceros, es decir, se despojar de la responsabilidad que ello implica. Tomando esto, los jóvenes en su mayoría atribuirán los aspectos negativos que implica las conductas antisociales a locus externo y con ello se despojarán de la responsabilidad de ésta. Heider (1958, citado en Crespo, 1982) plantea en su teoría que cuanto mayor sea la fuerza del elemento ambiental, menor será la responsabilidad de la persona por la acción.

Por otro lado, en investigación de Mosqueda (2018) sobre conflictos en parejas, encontró que los participantes de su estudio refirieron distintas causas para los conflictos resueltos y no resueltos,

al comparar las atribuciones de causalidad se observó que en la mayoría de las ocasiones diferían en las causas que utilizaban para explicar el resultado de su conflicto, y se observó una tendencia en utilizar atribuciones externas para explicar conflictos no resueltos y atribuciones tanto internas como externas para explicar los conflictos resueltos. Como conclusión a lo anterior los investigadores refieren que, a diferencia de otras áreas de estudio de atribución causal, como el académico, donde se puede apreciar claramente si las atribuciones causales pertenecen a la dimensión externa o interna, en ese estudio de relaciones interpersonales, las causas en ocasiones solían hacer referencia a causas del conflicto tanto a la atribución interna «yo» como a la externa «tú», y propone un tercer *locus* para analizar un «nosotros» interno-externo.

Marco metodológico propuesto

Nivel de investigación

Exploratorio-descriptivo. Donde se pretende explorar las atribuciones causales a las conductas delictivas y antisociales para después correlacionar las dimensiones atributivas características de estas causas a las variables socio demográficas de edad, sexo, lugar de residencia y situación académica.

Diseño de investigación

Investigación emergente de campo de estudio mixto proponiendo una primera etapa cualitativa para explorar las conductas delictivas y antisociales en el grupo poblacional y sus principales causas referenciadas por los participantes. Continuando con una etapa cuantitativa, no experimental, para explorar las frecuencias de las conductas, las causas a esas conductas y sus asociaciones con variables sociodemográficas.

Bibliografía

- Aberastury, A. y M. Knobel (1988), *La adolescencia normal. Un enfoque psicoanalítico*. Paidós.
- Aguilar, M. y M. Gámez (2013), «Propiedades psicométricas de la Escala de Atribución Causal para estudiantes universitarios», en *Revista de Psicología y Educación*, 8(1). 89-108.
- Alvarado, A. y A. Cruz (2004), *La conducta antisocial en adolescentes, su relación con el entorno familiar y la percepción de riesgo social, una base para la prevención de conductas delictivas*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México].
- American Psychiatric Association (2013), *Trastorno de la conducta*

antisocial. Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales, 5.

- Bobadilla, R. (2019), «Hay más de 14 mil homicidios sin resolver en Jalisco», en *Informador.mx*. <http://www.informador.mx/amp/jalisco/hay-mas-de-14-mil-homicidios-sin-resolver-en-jalisco-20200110-0109.html>
- Bueno, A. y C. Moya (1998), «La delincuencia juvenil como síntoma: perspectivas de intervención psicosocial», en *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 6. 151-159. <http://dx.doi.org/10.14198/ALTERN1998.6.6>
- Cabrera, G. *et al.* (2020), «Desenganche moral y conducta antisocial en adolescentes en conflicto con la ley», en *Tempus Psicológico*, 3(2). 71-94. <http://dx.doi.org/10.30554/tempuspsi.3.2.3411.2020>
- Congreso del Estado de Jalisco (2020), *Código penal para el estado libre y soberano de Jalisco*, en *Leyes-mx.com*. <https://leyes-mx.com/codigo_penal_jalisco/download.htm> [2020/11]
- Crespo, E. (1982), «Los procesos de atribución causal», en *Estudios de Psicología*, 12. Universidad Complutense de Madrid.
- Dávila, L. (2005), «Adolescencia y juventud: de las nociones a los abordajes», en *Última Década*, n.º 21. Universidad de Chile, 83-104. <https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362004000200004>
- Fariña, F.; M. Vázquez y R. Arce (2011), «Comportamiento antisocial y delictivo: Teorías y modelos», en C. Estrada, E. C. Chan, y F. J. Rodríguez (coords.), *Delito e intervención social: una propuesta para la intervención profesional*. Universidad de Guadalajara, 15-54
- Garrido, V. (2005), *¿Qué es la psicología criminológica?* Biblioteca Nueva.
- Garrido, V. y M. López-Latorre (1995), *La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social*. Tirant lo Blanch.
- Gibbs, J. (2003), *Moral development and reality: Beyond the theories of Kohlberg and Hoffman*. Sage
- Heider, F. (1958), *La psicología de las relaciones interpersonales*.
- IIEG (2020), «Estadísticas demografía», en *IEGG*. <https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=846>
- INEGI (2020), «Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020», en *INEGI*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspspe/2020/#Tabulados>
- Jiménez, R. (2005), «La delincuencia juvenil: Fenómeno de la sociedad actual», en *Papeles de Población*, 11(43), s. p.

- Jones, E. y K. Davis (1965), «From acts to dispositions: The attribution process in person perception», en *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 2. 219-266.
- Kelley, H. (1973), «The processes of causal attribution», en *American Psychologist*, 28. 107-128.
- Kazdin, A. (1988), *Tratamiento de la conducta antisocial en la infancia y la adolescencia*. Martínez Roca.
- Lami, M. (2007), *Conducta antisocial y estilos de atribución en adolescentes escolarizados*. [Trabajo de fin de grado, Universidad Empresarial].
- Leos, S. (2019), «Menores infractores en Jalisco: cuando los horizontes de vida se fragmentan»,, en *ZonaDocs*. <https://www.zonadocs.mx/2019/05/22/menores-infractores-en-jalisco-cuando-los-horizontes-de-vida-se-fragmentan/>
- Manassero, M. y A. Vázquez (1995), «La atribución causal como determinante de las expectativas», en *Psicothema*, 7(2). 361-376.
- Martínez, A. (2016), *Factores de riesgo de la conducta antisocial en menores en situación de exclusión social*. [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid].
- Moreno, S. (2001), *Valores para la democracia: delitos e infracciones administrativas*. México, Instituto nacional para la educación de los adultos.
- Mosqueda, E. (2018), *Atribuciones de causalidad ante conflictos en cónyuges con satisfacción e insatisfacción marital*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Autónoma de Aguascalientes].
- Orozco, C. y M. Díaz (2009), «Atribuciones de la motivación al logro y sus implicaciones en la formación del pensamiento lógico-matemático en la universidad», en *Interciencia*, 34(9), s. p.
- Peña, E. y L. Graña (2006), «Agresión y conducta antisocial en la adolescencia: una integración conceptual», en *Psicología Clínica, Legal y Forense*, 6. 9-23.
- Radzik, M. (2008), «Psychosocial development in normal adolescents», en *Adolescent Health Care. A Practical Guide*, 5. 27-31.
- Seisdedos, N. (2001), *A-D: cuestionario de conductas antisociales-delictivas*. Manual Moderno.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SSO) (2020), *Síntesis de la estadística de incidencia delictiva mensual, reporte del mes de octubre*, en *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/sintesis-de-la-estadistica-de-incidencia-delictiva-mensual-reporte-al-mes-de-febrero?idiom=es>

- Valadez, I.; N. González, M. Orozco y R. Montes (2011), «Atribuciones causales del maltrato entre iguales», en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(51). 1111-1136.
- Valero, A. (s.f.), *Violencia social en México: su impacto en la seguridad ciudadana*. Escuela Nacional de Trabajo Social, UNAM.<http://www.umdcipe.org/conferences/DecliningMiddleClassesSpain/Papers/Valero.pdf>
- Vargas, B.; M. López y M. Cortes (2017), «Violencia y atribución del conflicto, en las relaciones de pareja», en *Vertientes: Revista Especializada en Ciencias de la Salud*, 20(2). 40-48.
- Vera, D. (2020), «"En la ciénega hay delitos de alto impacto, aunque en menor medida a la ZMG": Ortega Montes», en *UDGTV.com*. <http://udgtv.com/noticias/ocotlan-noticias/en-la-cienega-hay-delitos-de-alto-impacto-aunque-en-menor-medida-a-la-zmg-ortega-montes/>

La cooperación social como requisito para co-construir comunidades rurales sostenibles: vinculando la España vaciada y los ODS-

por Dr. Raúl Carbajal López, Dr. Cipriano Barrio Alonso y Dr. Javier Gil Martín
Universidad de Oviedo, España

Introducción: comprendiendo la España vaciada

Frente al término «reto demográfico», utilizado en numerosas ocasiones por las administraciones públicas de nuestra nación, hemos de hacer uso del concepto de «España vaciada». Al incorporar el (duro) adjetivo «vaciada» estamos haciendo referencia al proceso histórico y político por el cual el mundo rural (agroganadero y forestal) pasó de ser un pilar estratégico de la «nueva España» (autarquía frente al desarrollismo basado en la industria y el turismo) y de la España «europea» con la integración en la Comunidad Económica Europea en 1986. Poco a poco los territorios rurales han ido perdiendo progresivamente población, en favor de los entornos urbanos, espacios donde se encuentra el capital generado a través de la acción humana y productiva. Paralelamente al proceso evolutivo del sistema productivo capitalista, se han ido generando numerosas brechas entre los dos contextos citados, beneficiando al urbano en detrimento del rural, situación que agrava las desigualdades sociales que tiene como epicentro la lucha de clases.

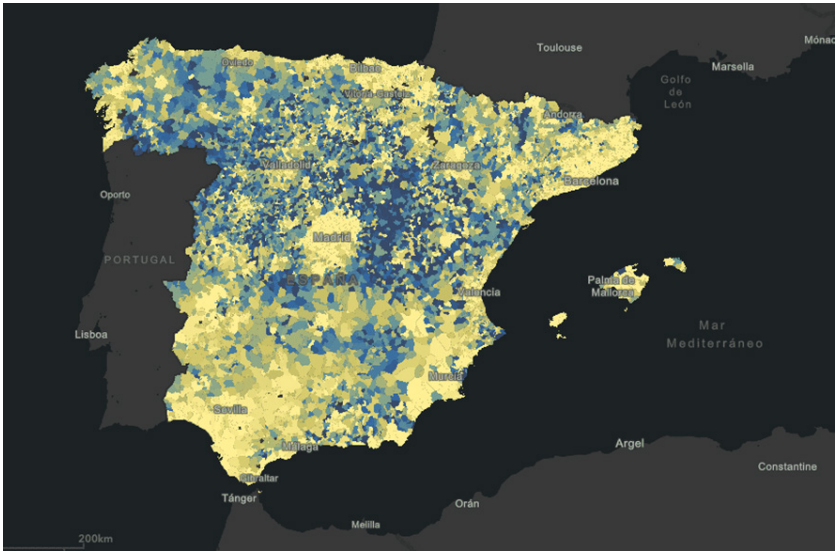


Imagen 1. Cuanto más azul, mayor es la pérdida de población.

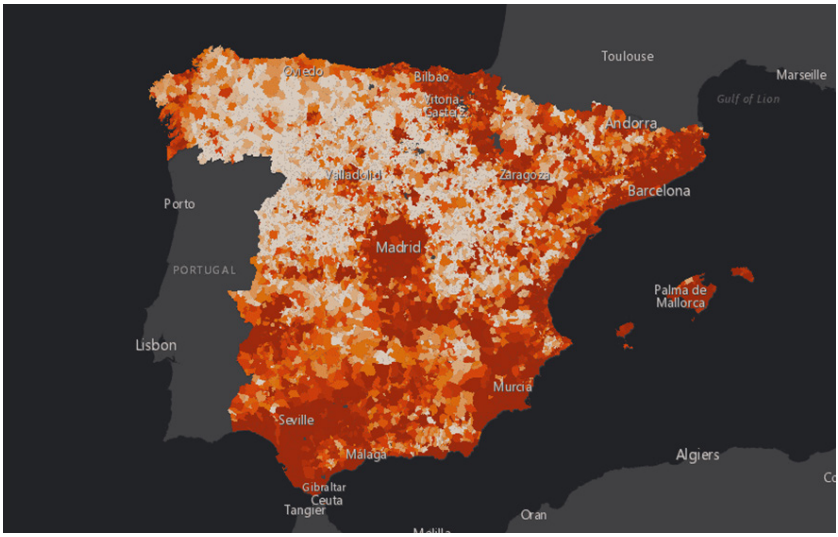


Imagen 2. Cuanto más naranja, mayor proporción de población menor de quince años hay en el territorio.

Las imágenes insertadas reflejan el fenómeno social de la España vaciada. Es necesario reflexionar acerca de la acumulación del capital de la sociedad como fuente de desarrollo económico y fuente de trabajo.

Si en España tan sólo hubiera cien personas, el mapa quedaría así (aproximación porcentual):

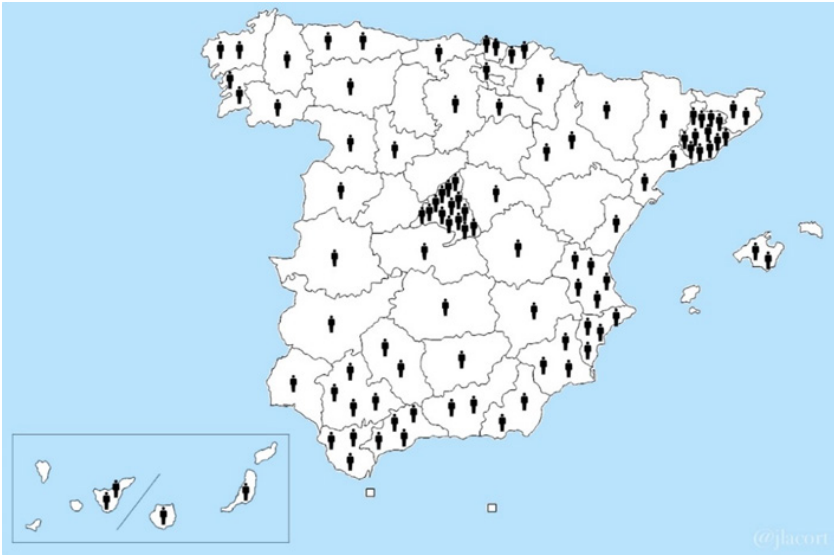


Imagen 3. La España vaciada como espacio humano.
Fuente: Javier Lacort @jlacort (2021)

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la España vaciada

El día 25 de septiembre del año 2015 se aprobó en la Organización de Naciones Unidas la Agenda 2030 y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que pueden ser definidos como metas a lograr por los diferentes estados y naciones a fin de aspirar al desarrollo sostenible humano y a la dignidad de las personas, con independencia de su origen, condición, situación,... La aspiración política es llegar al 0, cero pobreza, cero desigualdad, cero contaminación... Los gobiernos, la sociedad y el sector público-privado deben trabajar conjuntamente para lograr tales objetivos: dignificar a la España vaciada sería un tema transversal.

Imagen 4. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Hemos de vincular cada objetivo ODS con la realidad de la España Vaciada. Y así, la pobreza (1) ha sido un pilar social de la emigración de los entornos rurales en favor de los espacios urbanos (pasando a ser mano de obra proletaria). Cara al progreso humano y comunitario todas las administraciones, empresas y agentes sociales deben trabajar en beneficio de las personas menos favorecidas. Lograr el empoderamiento social de las personas más vulnerables pasa por aspirar al hambre cero (2) fomentando servicios públicos de calidad (y salud, 3) con una educación pública de calidad (formación profesional, escuelas taller, taller de empleos, certificados de profesionalidad, planes ocupacionales, universidad) y con puestos de empleo de calidad y con garantías (8). La reducción de posibles desigualdades (10) pasa por la apuesta política por la sociedad y no tanto por el interés del mercado. A través del cuidado común del agua (6) y mediante el uso de energía no contaminante y asequible (7) podríamos aspirar a acciones por el clima (13) que se basen en la producción y consumos responsables (12). Cuidar la Tierra nos llevaría al buen estado de la vida submarina (14) y los ecosistemas terrestres (15). La cooperación social y la colaboración honesta podrían generar

espacios de innovación social (a través de infraestructuras físicas y digitales, 9) para así aspirar a la paz, justicia y al bienestar social (16). Las alianzas deben producirse a todas las escalas (comarcal, local, regional, provincial, nacional y supranacional, 17).

Tan solo nos quedan nueve años para llegar al año 2030. Dignificar a la ciudadanía rural requiere trabajar cada objetivo específico, adecuándose a cada territorio, asumiendo sus necesidades y su historia social. Se requiere por tanto compromiso, honestidad y acción social.

Propuestas (partiendo de la necesidad de políticas públicas de calado)

Se requiere la co-creación de laboratorios rurales comarcales (RuraLab) como espacios abiertos de innovación social, con el fin de crear estrategias y políticas de dignificación del mundo rural. Las fases a seguir serían: 1) sensibilización; 2) creación de un grupo motor de acción rural; 3) creación de grupos de trabajo; 4) encuentros entre grupos de interés; 5) grupos de debate, toma de decisiones y comisiones de seguimiento y 6) evaluación continua.

Paralelamente sería necesario una recuperación de la estructuras políticas de la España vaciada existentes —comarcales, parroquiales, locales—, favoreciendo la cooperación social a través de juntas locales-comarcales (generando nuevos espacios de participación).

Por tanto, los espacios «presenciales» y tradicionales deberán complementarse con las nuevas tecnologías. Los RuraLab y las redes Rural Coopera tendrán una doble dimensión (presencial-virtual) que serán complementarias a la dignificación del mundo rural español.

Bibliografía

- Barrio, C. y R. Carbajal, R. (2021), «El cooperativismo local como protección sociopolítica en tiempos de pandemia», en *II Congreso Iberoamericano de Docentes*. Formación IB.
- Calero, Juan F. (2021/08/12), «Raúl Carbajal: "El futuro del rural pasa por la innovación social y el cooperativismo. Lo demás son palos de ciego"», en *Innovaspain*. https://www.innovaspain.com/raul-carbajal-universidad-de-oviedo-rural-espana-vacia-innovacion-social/
- Carbajal López, Raúl (2021/10/05), «¿Por qué no somos capaces de resolver las grandes paradojas de la España Vaciada?», en *The Conversation*. <https://theconversation.com/por-que-no-somos-capaces-de-resolver-las-grandes-paradojas-de-la-espana-va-

ciada-168302> [10/10/2021]

- Carbajal López, Raúl (2021/08/31), «Laboratorios rurales para revivir la España Vaciada», en *The Conversation*. <https://theconversation.com/laboratorios-rurales-para-revivir-la-espana-vaciada-166590> [10/10/2021]
- Carbajal López, R. (2021/08/08),«La importancia del mundo rural en la reconstrucción post-pandemia de España», en *The Conversation*, <https://theconversation.com/la-importancia-del-mundo-rural-en-la-reconstruccion-post-pandemia-de-espana-165637> [10/10/2021]
- Carbajal López, R. y C. Barrio Alonso (2021), «La dignificación de la ciudadanía rural como requisito para co-construir la nueva ruralidad», en *II Congreso Iberoamericano de Docentes*. Formación IB.
- Carbajal, R.; C. Barrio y J. Gil (2021), «La España Olvidada como co-productora de alimentos y conocimientos: una aproximación CTS-Rural», en *Red Iberoamericana de Docentes*. Formación IB.
- Carbajal, R. (2021/10/04), «La España vaciada, la España sentenciada», en Puertas al Presente (RNE). <https://www.rtve.es/play/audios/puerta-al-presente/puerta-presente-espana-vaciada-espana-sentenciada/6124297/> [Podcast]

Agradecimientos: Este trabajo se ha podido realizar gracias a la financiación procedente de la Universidad de Oviedo (PAPI-18-PF-14) y del Programa «Severo Ochoa» para el fomento de la Investigación y la Docencia del Principado de Asturias (referencia BP-19-007).

IEPC

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
PARA LA PAZ
Y LA COOPERACIÓN

9 788415 203667

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA
PAZ Y COOPERACIÓN
| universidadabierta.org