

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

## **“Bienes Públicos Globales y Derechos Sociales en el Distrito Federal: un reto para la Gobernanza”**

TRABAJO RECEPCIONAL PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

**EDUARDO DAVID LÓPEZ GALICIA**

DIRECTOR (A) DEL TRABAJO RECEPCIONAL:

**DRA. REBECA REZA GRANADOS**

**México D. F., Noviembre de 2013**

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

#### DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.



Hago de conocimiento público mi agradecimiento por la beca otorgada para la realización del presente Trabajo Recepcional, en el marco del Programa de Becas para la realización del Trabajo Recepcional del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF) en convenio con la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

Por su apoyo, nuevamente gracias.

Es bueno dar gracias a Jehová,  
y celebrar con melodía tu nombre, oh Altísimo;  
Informar por la mañana acerca de tu bondad amorosa,  
y acerca de tu fidelidad durante las noches,  
sobre un instrumento de diez cuerdas y sobre el laúd,  
por música resonante en el arpa.  
Porque me has regocijado, oh Jehová, a causa de tu actividad;  
a causa de las obras de tus manos clamo gozosamente.  
¡Cuan grandes son tus obras, oh Jehová!  
Muy profundos son tus pensamientos.  
Ningún hombre irrazonable mismo [los] puede conocer,  
y nadie que es estúpido puede entender esto.  
Cuando los inicuos brotan como la vegetación,  
y todos los practicantes de lo que es perjudicial florecen,  
es para que sean aniquilados para siempre.  
Pero tu estas en lo alto hasta por tiempo indefinido, oh Jehová.  
Pues, ¡mira!, tus propios enemigos perecerán;  
todos los practicantes de lo que es perjudicial serán separados unos de otros.  
Pero tú ensalzaras mi cuerpo como el de un toro salvaje;  
[me] mojaré ligeramente con aceite fresco.  
Y mi ojo pondrá la vista sobre mis opositores;  
mis oídos oirán acerca de los mismísimos que se levantan contra mí,  
los malhechores. El justo mismo florecerá como lo hace una palmera;  
como lo hace el cedro en el Líbano, él crecerá y se hará grande.  
Los que están plantados en la casa de Jehová.  
en los patios de nuestro Dios, florecerán.  
Todavía seguirán medrando durante la canicie  
-gordos y frescos continuaran siendo-  
para anunciar que Jehová es recto. [Él es] mi Roca, en quien no hay injusticia.  
(Salmo, 92)

A mi madre, quien me ha enseñado a ser íntegro, confiable, firme y honesto. Quien me ha dado la visión para superarme y ver la vida para crecer, avanzar, brillar y nunca retroceder. A quien me ha instruido en acciones, a ser valiente, buscador de la verdad y garante de la libertad. Pero sobre todo porque en todo momento ha estado ahí como guardián y como verdugo con el único fin de ver en mí, gran dicha y felicidad. ¡Gracias por estar ahí, porque todavía tengo mucho que aprender de ti!

A mi hermano, quien a pesar de sus grandes diferencias, ha estado atento a mi llamado. A mis hermanas, quienes en todo momento me han dado fabulosas sorpresas y han sabido levantarme con tan nobles actos. A mi padre, quien a pesar de no haber estado presente en todo el camino que he recorrido, ha depositado en mí toda su confianza.

A mis entrañables amigas Nayeli y Mireya, quienes en todo momento y situación están a mi lado y han llenado mi vida de felicidad y de esperanza aun en los peores momentos de la vida. Pero sobre todo a Pamela, en quien he encontrado a una gran compañera, un ser humano íntegro, tenaz y que me ha apoyado en las noches más oscuras...

A Yidda, Vladimir, Vicky, Pilar y Tere, por estar al pendiente de mí como profesionista y como ser humano, quienes en todo momento han vigilado mi andar para ser cada día una mejor persona para la sociedad a la que sirvo.

Quiero hacer una mención especial a mi directora de tesis, Rebeca Reza, por su dedicación, tolerancia y tiempo en la conclusión de este trabajo. Así mismo, a los lectores, Álvaro Aragón, Ángel Sermeño, Nivia Brismat y Tania Carbajal, por su dedicación, tolerancia, y sus pertinentes comentarios y sugerencias para la conclusión de este proyecto.

Al final la vida, sólo se resume en la superación de los individuos.

## Índice

Índice .....	5
Introducción.....	8
Capítulo I. Estado de Derecho .....	14
1.1.    El Estado de derecho como concepto .....	15
1.1.1. Rasgos del Estado de derecho en un régimen democrático.....	18
1.1.2. Entonces, ¿Qué se entiende por Estado? .....	21
1.2.    Democracia procedimental .....	24
1.3.    Las deficiencias del Estado de derecho; con una democracia procedimental .....	29
Reflexiones.....	31
Capítulo II. Estado de derecho Funcional .....	33
2.1.    ¿Qué es un Estado de derecho funcional?.....	34
2.1.1. Zonas marrones y Ciudadanos de baja intensidad .....	35
2.1.2. Problemas en la representación .....	37
2.2.    Garantía de los derechos sociales, ¿Expresión de un Estado Funcional? .....	40
2.2.1. El establecimiento de los Derechos Sociales basado en los excesos .....	40
2.2.2. Los derechos sociales en la búsqueda de la igualdad.....	43
2.2.3. Los Derechos Sociales y su fragilidad en el Estado de Derecho .....	47
2.3.    ¿Qué es un bien Público? .....	51
2.3.1. Externalidades .....	54
2.4.    Estado con régimen democrático ¿garantiza la Calidad democrática? ..	57

2.4.1 ¿Que es una democracia de calidad?.....	59
2.4.2. Estado de derecho en una democracia de calidad .....	60
Reflexiones.....	66
Capítulo III. El vaciamiento del Estado.....	68
3.1. Crisis del Estado de Bienestar.....	69
3.1.1. Las Fallas del Estado ante la Comisión Trilateral .....	74
3.1.2. Primera Consecuencia: Antes de vaciar al Estado, hagamos un Consenso (la reforma fiscal) .....	76
3.1.3. La segunda Reforma del Estado (la regla es la eficacia).....	79
3.1.4. Segunda Consecuencia: la propuesta de Vaciar al Estado .....	84
3.1.5. Tercera consecuencia: Hacia un Estado de Trabajo Schumpeteriano .....	90
3.2. Obligaciones del Estado ante los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	92
3.2.1. Desafíos de la Protección Internacional de los DESC .....	94
Reflexiones.....	99
Capítulo IV. Gobernabilidad y Gobernanza.....	100
4.1. Gobernabilidad: inevitable respuesta ante la Crisis.....	103
4.2. Gobernanza: una opción más para hacer gobierno.....	106
4.2.1. Supuestos de la gobernanza .....	108
4.2.2. Concepto.....	109
4.2.3. La condición <i>sine qua non</i> de la Gobernanza .....	112
4.3. Bienes Públicos Globales: producto de la Gobernanza Mundial .....	114
4.3.1. Razones por las cuales la Salud es un Bien Público Global .....	116
4.3.2. Actividades centrales y complementarias .....	119
4.3.3. ¿Existe Amigo-Enemigo?.....	121

4.3.4. El Federalismo Transnacional de Majone .....	125
Reflexiones.....	128
Capítulo V. El reto de la Gobernanza: generar bienes públicos globales y derechos sociales.....	130
5.1. Metodología.....	131
5.2. Situación económica de México en 2009 .....	137
5.3. Autoridades sanitarias en México.....	140
5.3.1. Influenza AH1N1 (aspectos médicos) .....	144
5.4. Estudio de Caso: ¿Cuando el Estado no puede, la red es quien decide? .....	148
5.4.1. En el Nivel 4, el DF se posiciona .....	156
5.4.2. Y en el nivel 5, se evidencian las Incapacidades .....	160
5.4.3. Los costos de la Influenza en México .....	169
A modo de Conclusión .....	175
Fuentes Consultadas .....	184

## Introducción

El tema de la presente investigación, refiere a la posible coordinación del Gobierno Federal, el Distrito Federal y la Organización Mundial de la Salud para producir salud ante el fenómeno del Virus de la Influenza AH1N1, que se suscitó en México en 2009, es decir, a través de gobernanza producir bienes públicos globales. Su relevancia radica, en que su aspecto teórico, el vaciamiento del Estado justifica la intervención de múltiples actores para producir bienes públicos globales, y además, se materializa la garantía de los derechos sociales, en primer lugar. En segundo lugar, porque la gobernanza se constituye como el nuevo paradigma que hace posible la respuesta del Estado en un mundo cada día menos distanciado y con más problemas.

El control de enfermedades infecciosas ha sido un tema central de la diplomacia internacional durante más de 100 años, sin embargo, a pesar de los avances tecnológicos y médicos, las amenazas para la salud mundial continúan teniendo suma importancia ante los nuevos escenarios donde la integración económica, ha profundizado la interdependencia sanitaria.

Cabe recordar que las enfermedades infecciosas han causado más defunciones, durante toda la historia, que las guerras. “En los siglos XVI y XVII, entre 60 y 90% de la población nativa de las Américas, desde México hacia el sur, murió de viruela, sarampión o gripe. En el siglo XIX, millones de personas murieron de siete pandemias de cólera que se propagaron por Asia Meridional. [...] Incluso ya en 1918-1919, una influenza de cerdos (la ‘gripe española’) ocasionó la muerte de aproximadamente 22 millones de personas en todo el mundo” (Zacher en Kaul, Grunberg y Stern., Edt., 1999, p. 201).

Asumo que esta situación se debe a las malas prácticas de control que viajan a través de la comercialización mundial, dando paso a la generación de amenazas a la salud pública (Zacher, en Kaul, Grunberg y Stern., Edt., 1999); de esta manera es necesaria la atención médica global que implica la interacción de múltiples actores, donde evidentemente participará el Estado, los organismos supranacionales y el ámbito local. Ante ello, la coordinación tanto interna que se suscita en el ámbito federal con el local en los países, y al exterior de estos como

son los organismos internacionales, permite teóricamente mejorar el desempeño de la atención médica en el ámbito local, debido al acumulado de aquellos sobre este. A su vez, esta coordinación hace (tal vez) posible la mejora de las capacidades del Estado en el ámbito federal.

El pasado viernes 24 de abril de 2009, a nivel nacional el Secretario de Salud del Gobierno Federal, José Córdoba, manifestó públicamente el brote de un virus denominado Influenza AH1N1, orillando a la administración pública a aplicar medidas que eviten su propagación. Por otro lado, el gobierno del Distrito Federal implementó un conjunto de medidas para evitar el contagio masivo de este virus, la importancia de esta localidad es que es considerada una megalópolis por sus dimensiones espaciales y demográficas, así también, por ser espacio de un amplio sector económico en servicios y turismo, por ello, es el espacio apropiado para la protección de los derechos sociales y la distribución de bienes públicos. Ante ello, el DF debe contar con la capacidad para hacer frente a problemas de origen local con alcance global.

Por otro lado, la representante de la OMS, Margaret Chan, declaró al virus como una pandemia, por lo que se asume que esta institución debe contar con la capacidad institucional para lograr a través de su gestión la coordinación de los países y/o sectores sociales y privados, y producir las condiciones de bienestar y seguridad que el mundo requiere. Lo que permitirá mostrar esta investigación, es la posible resolución de los problemas globales, en el ámbito local.

En estas condiciones, el problema de investigación que se pretende dilucidar refiere a la posibilidad empírica de producir bienes públicos globales como la salud teniendo como medio para la producción de aquel, la coordinación internacional; que se reflejará en el estudio de caso del fenómeno de la Influenza AH1N1, originado en México y que afectó al resto de los países en 2009. Dicho de otra forma, ¿La producción y distribución de bienes públicos globales por parte de los organismos internacionales, depende de la gobernanza? Dicho lo cual, la hipótesis de la investigación señala: debido a la existencia de Estados disfuncionales, es necesaria la gobernanza, porque permite la producción de bienes públicos globales.

Para delimitar conceptualmente el problema que nos ocupa, se a partido de considerar al Estado como un ente disfuncional (O'Donnell), tales motivos lo hacen coordinarse con otros actores para lograr producir el bienestar que los ciudadanos necesitan. De esta forma la gobernanza se consibe como el mejor medio para la producción de los objetivos sociales.

Dentro de la literatura sobre la teoria del Estado, se señala que este se constituye para la conservación de los individuos y lograr a traves de aquel una vida más armonica (Hobbes, 1980), es decir, a traves de las leyes, al Estado se le faculta para mantener el bienestar del pueblo, sin embargo las disfuncionalidades del este, lo han orillado a tranformarse de forma tendiente a su vaciamiento o dicho de otra forma, redistribullendo sus funciones. Aúnado al proceso de globalización que a orillado al Estado a accionar de forma global, es decir, la resolución de los males públicos corresponde a la coordinación de Estados para su solución, dando como resultado la provisión de bienes públicos para algunos y para otros las externalidades de aquellos bienes. En este sentido, la gobernanza se posiciona como el método que permite al gobierno federal y al gobierno local dar respuesta a las necesidades de sus representados.

Dada las características, el objeto de estudio de la presente investigación refiere a “determinar sí la coordinación del Estado mexicano con organismos internacionales da lugar a la producción de bienes públicos globales, reflejados en los derechos sociales, en el fenómeno del Virus A”. Es decir, el objeto de estudio de la presente, es el Estado.

Por ello se estima pertinente abordar teóricamente el problema desde la definición del Estado de derecho, su relación con el gobierno de las leyes y la democracia procedimental, ante esto se estaría delimitando que el Estado se entiende desde una perspectiva institucional, centrando su atención en los procedimientos y las instituciones.

Dejando claro que el Estado de derecho implica teóricamente una apropiada funcionalidad, la ausencia de esta cualidad da pasó a la formación de zonas marrones, espacios geográficos donde los derechos de los ciudadanos son coartados por el Estado, este ciudadano coartado adquiere la denominación de

ciudadano de baja intensidad. En función de ello, se agrava, la representatividad por una parte, y por la otra (en relación con la anterior), la garantía de los derechos sociales (en donde se encuentra la salud).

Aún cuando la constitución establece el derecho de todos los individuos a la salud, en la práctica las deficiencias del Estado no hacen posible la garantía de esta. Razón por la cual la materialización de este derecho se ve reflejada en la distribución de bienes públicos al interior de los países, donde las prácticas discrecionales de la administración pública, ponen en duda el concepto de universalidad de los derechos sociales.

Ahora bien, el concepto de calidad democrática, se delimita con la finalidad de aumentar la vinculación del Estado con la ciudadano, a través del método democrático, sin embargo, sí en este tipo de régimen no se garantiza el derecho a la salud, por causa de un Estado de derecho débil, entonces el método democrático no pretende y no se espera que lo haga, aumentar la libertad y la igualdad. Ello considerando la presencia de ciudadanías delegativas, con poca reciprocidad, no son garantía última de que el Estado otorgue la garantía de los derechos sociales.

Lo anterior nos permite arribar, al proceso de vaciamiento del Estado, ocasionado por el patrón de gobierno (prácticas del gobierno) orillándolo a la ingobernabilidad. Aspecto que tuvo diversos orígenes, por ejemplo: la crisis económica, ante la demanda desbordada de la distribución de más bienes públicos; crisis política, ante la imposibilidad del Estado para colmar las necesidades sociales; por lo que este conjunto de excesos motivaran a que el Estado sea más eficiente, más eficaz, y de diferentes dimensiones. Tres son los efectos de la ingobernabilidad: a) las reformas de primera y segunda generación, b) el vaciamiento del Estado y c) la conformación de un Estado de trabajo Schumpeteriano. Elementos que privilegian la gobernabilidad: el diseño institucional para el mantenimiento del orden y la paz social.

Por último, se reconoce (en su aspecto teórico) que el vaciamiento del Estado, da paso a la definición de un Estado que debe ser capaz de gobernar, es decir, que garantice mínimamente la gobernabilidad y que en su calidad de agente

público haga posible la coordinación con diversos actores para la generación del bienestar social, a través de la distribución de bienes públicos globales. Ya que la ausencia de mecanismos que hagan vinculante la garantía de los DESC, nos habla de que la distribución de los bienes o servicios adquieren sencillamente la connotación de bien público, sin un referente vinculante.

En concreto, el marco referencial, responde a que “no se trata sólo de saber que es lo que el Estado es, sino también para qué y para quienes es y debería ser ese estado”. Cabe señalar, que el marco teórico se desarrolla conforme el ANEXO A.

Lo anterior permite señalar que el objeto de estudio alude a la capacidad del Estado para resolver los problemas sociales. En corolario, las principales categorías analíticas son: Gobernanza, Bienes Públicos Globales y Derechos Sociales. Por ello, los párrafos referidos con anterioridad obedecen no sólo a la descripción de las categorías analíticas, sino también explican en su aspecto estrictamente teórico, su relación con otras teorías y en esa interrelación los principales problemas teóricos que enfrentan; porque un Estado disfuncional requiere de la gobernanza para producir los bienes que la sociedad requiere. Ya que lo que importa, no es la coordinación de los actores como fin, sino la capacidad de respuesta del Estado para legitimar su existencia ante la sociedad.

A partir de esta breve descripción del marco teórico que será detallado a lo largo de cada uno de los capítulos; es pertinente señalar, que el asunto que se analizará, es la posible interacción que se suscita entre Gobierno Federal (Secretaría de Salud), el Gobierno del Distrito Federal (Jefe de Gobierno) y la Organización Mundial de la Salud, para hacer frente al Virus AH1N1. Lo anterior, a través del estudio de caso de carácter interpretativo, es decir, permite la interpretación (valga la redundancia) del fenómeno en estudio a partir de teorías previamente delimitadas. Dicha elección metodológica, se materializara aplicando técnicas de investigación cualitativas como el análisis de contenido.

Considerando lo anterior, el Capítulo 1, corresponde a la discusión del Estado de derecho, donde se desarrollan sus principales características y límites al poder del Estado y la importancia del aquel en un régimen democrático, espacio donde

se señala su importancia institucional. El Capítulo 2 por su parte, desarrolla la idea de que un Estado disfuncional no es capaz garantizar los derechos sociales y mucho menos proveer los bienes públicos que la sociedad merece. En segundo lugar, destaca que aún cuando la democracia de calidad se ha normativizado, esta no es garantía última para generar mayores condiciones de libertad e igualdad si el Estado en su desempeño es disfuncional. En el Capítulo 3 se describe el proceso de Vaciamiento del Estado debido a la ingobernabilidad, para hacerlo un ente más eficiente y eficaz. El Capítulo 4 describe las principales características de la Gobernabilidad y la Gobernanza, así como las razones por las cuales la salud es un bien público global. Y por último en el Capítulo 5 se describe las particularidades metodológicas para dar comienzo a la elaboración del análisis del fenómeno en estudio.

Por último ¿Qué se encuentra en la conclusión? En ella el lector, podrá notar dos conclusiones, primero refiere a los principales descubrimientos del estudio de caso, es decir, aun cuando la teoría ha señalado un evidente cambio en la forma de intervención del Estado en la sociedad ante la escena global, empíricamente no es así, dado que todavía el Estado en un sentido federal, toma la rienda y asume las decisiones de lo que considera es lo más conveniente para sus habitantes, por lo que hablar de gobernanza sólo nos remite a una opción más para la resolución de los problemas sociales. Se destacan las particularidades de la forma en la cual se produjo el bien público global y por último, la imposibilidad de hablar aun al día de hoy de la materialización de los derechos sociales.

En segundo lugar, se desarrolla la conclusión que da muestra de que la hipótesis es refutada por nuestra realidad.

Dicho lo anterior procedo a desarrollar el marco teórico.

“A mis amigos, todo; a mis enemigos, la ley”  
Getulio Vargas

## Capítulo I. Estado de Derecho

Históricamente el Estado de derecho surge como oposición de la burguesía al Estado absolutista; razón por la cual se materializa a partir de instituciones que limiten los poderes y delimiten las funciones del Estado. Dicho lo cual, el presente capítulo, delimita teóricamente el concepto de Estado de derecho, sus principales ventajas y su principal objetivo.

Por otro lado, al ser utilizado por gobiernos autoritarios como parte de un discurso legitimador, se destaca que el Estado de derecho no puede por lo menos ser aplicado apropiadamente en cualquier tipo de estado, destacándose las particularidades para que un Estado llámese liberal, social o democrático diste de colocarse semejante concepto. En consecuencia, se define el concepto de Estado en función de las particularidades del concepto de Estado de derecho, para tejer con ello una interrelación de conceptos con miras al estudio de caso.

A su vez, se procede definir la democracia en un sentido estrictamente procedimental, destacándose que además de evitar el derramamiento de sangre, no desconoce la importancia de las instituciones que hacen posible la libertad y la igualdad jurídicas y el cambio de los líderes en el régimen, alimentándose un clima perteneciente propiamente al del Estado de derecho.

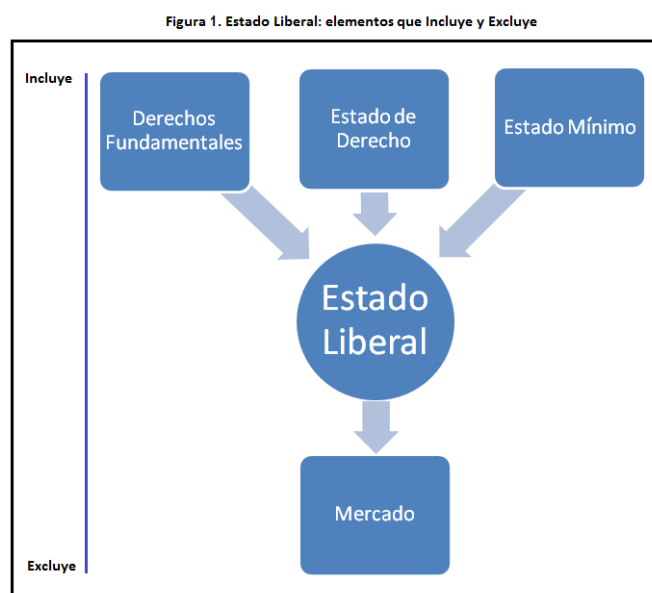
Sin embargo, la democracia, además de permitir institucionalmente la generación de bienes públicos como son las leyes para el mantenimiento del orden y la paz social, puede también, cometer excesos en nombre de la ley, evidenciándose las deficiencias del Estado de derecho, mostrando un comportamiento fuerte con los débiles y débil con los fuertes.

En síntesis, el hilo conductor del presente capítulo, es definir los alcances señalados del Estado de derecho en su esfera institucional y su relación con la democracia, aspectos reflejados en las instituciones del Estado.

### 1.1. El Estado de derecho como concepto

La teoría liberal, ve proyectado en el núcleo de sus principios filosóficos un cuerpo institucional, “la misma idea de constitucionalismo moderno con todos los contenidos que abarca – declaración de derechos, separación de poderes, Estado de derecho, etc.- es ya una aportación liberal. [...] Lo queramos o no, el liberalismo es la ideología creadora de las reglas de juego en las democracias modernas” (Del Águila, 2005, p. 53).

Por otro lado, en términos históricos el origen del Estado de derecho se debe a la oposición de la burguesía contra los excesos del Estado absolutista (siglo XIX), además, que no es democrático (Bobbio, 1989b). Si bien, este proceso trajo como consecuencia, la institucionalización de las leyes a través de la Constitución y que posteriormente dio lugar al Estado de derecho, al reconocimiento de los derechos fundamentales, y al cambio en la forma en que el Estado se dirige a la economía (Bobbio, 1989; Díaz y Ruiz, Edit., 1996; Del Águila, 2005). Aspectos que puede verse en la Figura 1.



Fuente: Elaboración Propia.

La Constitución, es el espacio en el cual se establece: la declaración de los derechos del individuo (Díaz, *et al.*, 1996), se limita el poder de la autoridad en

cuanto ya no puede ser el *legibus solutus*. Y es el origen del contractualismo y su doble producto, es decir:

[...] el origen de la sociedad civil y el Estado se concibe como el producto de un doble pacto o contrato: uno primero o <<contrato social>> [la constitución] propiamente dicho, que no crea todavía la sociedad política, sino que une a las personas en una comunidad que se arroga el poder constituyente; y otro mediante el cual está entrega su ejercicio a determinados representantes a los que se vincula mediante una relación [legal] (Del Águila, 2005, p. 60).

Del contrato llamado constitución, se obtienen dos frutos: primero, permite la conformación de la sociedad y de los ciudadanos que tienen el poder soberano o poder constituyente<sup>1</sup>; y segundo (en corolario), anuncia la representación a través de canales legalmente originados y establecidos por el poder constituyente. Por si fuera poco, establece los derechos individuales, se arbitran los conflictos, y se mantiene la seguridad y el orden social (Del Águila, 2005).

La teoría del estado liberal, materializado en la constitución, logra plasmar con precisión la respuesta a los problemas que generaba el estado absolutista:

[...] que no siempre se distinguen con precisión: a) los límites de los *poderes*, b) y de las *funciones* del Estado. Ambos son abarcados por la doctrina liberal, aunque pueden ser tratados separadamente. El liberalismo es una doctrina del Estado limitado tanto con respecto a sus poderes como a sus funciones. La noción común que sirve para representar al primero es el *estado de derecho*; la noción común para representar el segundo es el *estado mínimo*. [...] Mientras el estado de derecho se contrapone al Estado absoluto entendido como *legibus solutus*, el estado mínimo se contrapone al estado máximo: entonces se debe decir que el Estado liberal se afirma en la lucha contra el Estado absoluto en defensa del estado de derecho y contra el estado máximo en defensa del estado mínimo [...] <sup>2</sup> (Bobbio, 1989b, pp. 17-18).

Por lo que el estado liberal al controlar los excesos del absolutismo, genera dos candados: el Estado de derecho entendido como el Imperio de la ley (Díaz, *et al.*, 1996); y en segundo lugar, evita en la medida de lo posible la intervención del

<sup>1</sup> Como también menciona Francisco Tomas: "La Constitución de un país no es el acto de su gobierno, sino del pueblo que constituye su gobierno" (Citado en Díaz y Ruiz, Edit. 1996, p. 51).

<sup>2</sup> Retomando cierta precisión que Bobbio expone, en relación a resolver la pregunta de qué: ¿se puede dar un estado de derecho que no sea mínimo? y viceversa, es decir, ¿es posible un estado mínimo que no sea un estado de derecho? Para lo cual responde: "Aunque el liberalismo conciba al Estado tanto como estado de derecho cuanto como estado mínimo, se puede dar un estado de derecho que no sea mínimo (por ejemplo, el estado social contemporáneo) y también se puede concebir un estado mínimo que no sea un estado de derecho (como el Leviatán hobbesiano respecto a la esfera económica que al mismo tiempo es absoluto en el más amplio sentido de la palabra y liberal en economía)" (Bobbio, 1989b, pp. 17-18). La observación de Bobbio es pertinente, ya que el unir el estado mínimo con el estado de derecho, responde a los dos problemas que se materializan en el estado absolutista, y que se resuelven al establecer un máximo al permitir el gobierno de la ley y es mínimo al no intervenir en el libre mercado.

Estado en esferas que no son de su competencia como la económica y la privada. Pero, ¿qué se debe de entender como la restricción de poderes o la limitación de estos? de acuerdo con Vallespín:

*Primero*, el sometimiento de los poderes a la ley [...]  
 En *segundo lugar*, y manteniendo en esa misma prioridad, la existencia de una efectiva *división de poderes*, que los distintos poderes <<estén en manos diferentes>> [...]  
 En *tercer lugar*, y para conectar a los ciudadanos al mismo poder del Estado, Locke prevé la necesidad de un *gobierno representativo* [...] <sup>3</sup>  
 Por *último*, y como recurso final en manos del pueblo, Locke argumenta a favor de un *derecho de resistencia y a la revolución*, [...] <sup>4</sup> (En Del Águila, 2005, pp. 62-63)

Dos son los cambios relativos a los fines y funciones que el estado adquiere de este contrato social, el primero relativo al establecimiento de los Derechos Fundamentales; y el segundo relativo a los límites de su intervención en lo económico como lo es un Estado mínimo<sup>5</sup>.

Básicamente, el Estado de derecho es la base del Estado liberal, y es perpetuado en el Constitucionalismo Transnacional (embrionario), ya que esta misma teoría es elemento primordial que da forma y desarrollo a estas instituciones, con el fin de limitar las acciones de los detentadores del poder.

<sup>3</sup> Cabe destacar, que hasta este momento no se habla de un estado democrático, ya que sólo podían emitir voto exclusivamente los barones contribuyentes poseedores de bienes, exceptuando a las mujeres. Aunado a ello, Vallespín expresa que la figura del gobierno representativo obedece “a la adecuada extensión de la dimensión consensual del poder, y como mecanismo de control del legislativo a través de su creación de la ley” (Del Águila, 2005, p. 63).

<sup>4</sup> Esta limitación propuesta es un “derecho de resistencia [...] mecanismo al que sólo cabe recurrir en situaciones extremas-por ejemplo, cuando el ejecutivo ignora su deber de obediencia a la ley-, o bien, como un mecanismo frente a la patrimonialización del Estado y a la radical desviación del interés general por parte de los representantes populares” (Del Águila, 2005, p. 63).

<sup>5</sup> El Estado mínimo es uno de los cambios que establece el liberalismo en su relación con el mercado, en ello me refiero a, los derechos de propiedad, como un derecho fundamental de la persona, adquiriendo especial importancia porque este derecho permite la resistencia a la autoridad política, la auto preservación y el ejercicio de otras libertades (Del Águila, 2005). Por lo que el mercado permite de acuerdo con A. Smith, “[Un] punto de encuentro de los distintos intereses y voluntades individuales, que se armonizan, <<sin necesidad de ley ni de estatuto>>, distribuyendo los recursos de manera optima para el interés general. [...] aunque cada persona piense en su ganancia propia, <<es conducida por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones>>” (En Del Águila, 2005, p. 70). Ello claro en un escenario de plena competencia, en la que los monopolios no existen, y en donde la ley de la oferta y la demanda se ajusta sin excesos, situaciones que solamente el libre mercado puede generar. Por otro lado, parafraseando a Cotarelo, y sintetizando la teoría del Estado liberal, reconoce en el espacio geográfico la soberanía del estado sobre el territorio como bien lo hacia el Estado absolutista; en cuanto al aspecto jurídico-político, continua reservado a los poderes públicos el uso legítimo de la coacción. Cabe señalar que esta coacción- legítima se fundamenta en el derecho y en el grado de efectividad que lleve a cabo el Estado para imponer a través de la Ley, el orden y la paz social. En síntesis, el estado basa su comportamiento en el liberalismo económico, el libre mercado <<laissez faire, laissez passer>>, quedando un Estado Mínimo y de Derecho (En Díaz y Ruiz, Edit., 1996).

### 1.1.1. Rasgos del Estado de derecho en un régimen democrático

El concepto de Estado de derecho brinda un giro radical en la forma de concebir al Estado, ya que aquel no sólo a funcionado para limitar las actividades de los detentadores del poder; sino también, para garantizar el pleno desarrollo de la vida de los ciudadanos a través de los derechos civiles y políticos<sup>6</sup>. Y para el caso que nos atañe, permitir el desarrollo de los procesos democráticos.

Elías Díaz menciona que “no todo estado es Estado de derecho” (Díaz y Ruiz, Edit., 1996, p.63) argumento que podemos confirmar históricamente en los Estados absolutistas o despóticos que simplemente eran los *legibus solutos* de sus tiempos. O como bien pronuncia el Rey Sol (Luis XIV de Francia) en una de sus frases: *el estado soy yo*. Por otro lado, Emanuel Kant es quien fundamenta filosóficamente el concepto de Estado de derecho a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, como la “reunión de seres humanos bajo las leyes del derecho” (Nohlen, 2006, p. 547); posteriormente fue redefinido por Hans Kelsen quien afirmaba que en el Estado de derecho “las normas jurídicas están jerarquizadas de tal manera que su poder se encuentra limitado” (Picard y Useche, 2006, p. 192).

En la óptica de la ciencia política, el concepto de Estado de derecho es una de las características principales de los regímenes democráticos “haciendo del derecho un instrumento privilegiado de regulación de la organización política y social que subordina el principio de legitimidad con respecto a la legalidad” (Picard y Useche, 2006, p. 192). Es decir, la construcción de instituciones que limitan el comportamiento de los detentadores del gobierno y de la estructura del Estado con el objetivo de permitir el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades individuales (Díaz y Ruiz, Edit., 1996, p.63).

El Estado de derecho también puede ser entendido como el “Imperio de la Ley”, sin embargo, O’Donnell afirma que en rigor no existe como tal, que esté es un

---

<sup>6</sup> Guillermo O’Donnell, expresa que sean conformado las instituciones para limitar las pasiones de los seres humanos proclives a abusar del poder que las mismas instituciones les han permitido. Por lo que el liberalismo una vez más vuelve a tener valor, ya que erige barreras que no se pueden flanquear, es decir, “hay derechos que ningún poder político puede ignorar o anular, porque estos derechos son superiores y/o anteriores a aquel poder” (En Cansino y Covarrubias (Coord.), 2007, p. 63), por ejemplo, los derechos iusnaturales y civiles.

término controvertido (octubre 2004, p. 20), por lo que asumo la definición que propone:

[...] el Estado de derecho debe verse no sólo como atributo genérico del sistema legal y del funcionamiento de los tribunales, sino también, y principalmente, como el fundamento de la autoridad legalmente ejercida por un Estado y un gobierno que coexisten con un régimen democrático (Octubre 2004, p. 22).

El concepto presentado, tiene dos grandes ventajas: primero, limita la acción de los tribunales correspondientes al ejercicio de la ley; y en segundo lugar – parafraseando al autor- es el límite de las funciones de la autoridad basado en la ley para ocuparse del espacio público y para abstenerse del espacio privado.

Además, el Estado de derecho implica ciertos aspectos que lo hacen observable, por ello cuenta con características generales independientemente de su tipología<sup>7</sup>:

A) Imperio de la Ley como expresión de la voluntad general y como límite del poder del Estado. B) La Constitución, como gran pacto social que expresa la voluntad general, como límite de la Ley [...] quedan garantizados los derechos individuales frente al Estado y de los individuos entre sí; C) El principio de la generalidad de la ley, que impide privilegios y establece el principio de la igualdad de derechos; D) División de los órganos del Poder Público; E) La separación entre Estado e Iglesia que da lugar a un Estado secular. [...] se establece así la frontera entre lo estrictamente público y la esfera privada de los individuos; F) Legalidad y/o Fiscalización de la Administración; G) Derechos y deberes fundamentales: Garantía jurídico formal y efectiva realización material. [...] El Estado de Derecho garantiza la seguridad jurídica, por un lado, y por el otro, garantiza la justicia. (Picard y Useche, 2006, pp. 193-194) [Elementos que] constituyen la base para una real dignidad y progresiva igualdad entre todos los seres humanos (Díaz y Ruiz, Edit., 1996, p. 66)<sup>8</sup>.

Sintetizando, a todos los ciudadanos incumbe la observancia del Estado de derecho, pero fundamentalmente se establece para someter al poder y quienes lo ejercen, órganos, representantes, y gobernantes del Estado a través del marco constitucional e institucional, atributos de la legalidad del Estado.

---

<sup>7</sup> Cuando refiero a la tipología, estamos asumiendo que no todos los Estados, son Estado de derecho, o peor aún, Todos los Estados son Estados de derecho, pero, ¿Qué tipo de estado son para serlo? Elías Díaz argumenta que aún a pesar de que existen elementos comunes o características generales, existen tipologías que responden a concepciones filosóficas y políticas, entre las que se encuentra el: I) Estado Liberal de Derecho; II) Estado Social de Derecho; y III) Estado democrático de Derecho (Díaz, *et al.*, 1996).

<sup>8</sup> El inciso A, D, F y G son características que para Elías Díaz son sustanciales y generales, de carácter procesual y perfectibles (1996).

Ahora bien, el Estado delimita el espacio para el uso de la coacción y a su vez el goce de la libertad, pero a través de instrumentos que permiten la certeza y control de la aplicación de la fuerza y la rendición de cuentas. Se puede decir, que el Estado de derecho parte en su aspecto ético de tres principios, a saber: la seguridad, la libertad y la igualdad (Díaz y Ruiz, Edit., 1996)<sup>9</sup>.

Sin embargo, O'Donnell hace la crítica al Estado de derecho por dos razones: la primera refiere que aún cuando el sistema jurídico obedece a una jerarquía legal que concluye en la Constitución como norma suprema al interior de un país, no es suficiente elemento para garantizar la aplicación de la norma<sup>10</sup>, ya que el gobierno puede actuar discrecionalmente suspendiendo su aplicación y vigilancia, como una especie de simulación. En segundo lugar, crítica la afirmación de que los sistemas jurídicos y su conformación están regulados por leyes para su construcción, dando lugar a un gran bien público. Como si las leyes y su elaboración fueran perfectas, de ahí la razón por la cual no lo llama el Imperio de la ley o el gobierno de la ley; por ello, asume que los criterios que deberían satisfacer las leyes son los elementos que establece Joseph Raz<sup>11</sup>.

Raz, destaca que la elaboración de leyes debe privilegiar la claridad, estabilidad, y deben ser generales de cumplir. Otro de los aspectos refiere a la competencia de los tribunales, esto es, un poder judicial independiente, espacio

<sup>9</sup> Marina Gascón interpreta que en los estudios de Luigi Ferrajoli, el Estado y el derecho "no son en sí mismos éticamente valiosos sino que requieren una justificación externa. Por lo demás, ya en sus orígenes ilustrados el garantismo se caracterizó precisamente por ser un esquema político fundado sobre derechos individuales y en el que, por consiguiente, las instituciones políticas y jurídicas se justifican no sólo como males necesarios sino también como instrumentos al servicio de aquellos derechos" (Carbonell y Salazar, edit., 2005, p. 24). Por lo que el Estado de derecho va contra concepciones éticas del estado.

<sup>10</sup> Podría afirmar que la crítica que plantea O'Donnell, es la misma que Bobbio y en su tiempo Max Weber y Hans Kelsen plantearon al problema de los dos puntos de vista, el sociológico y el jurídico, en el mismo orden de ideas, uno se ocupa del ser y el otro del deber ser. Sin embargo, el jurista Hans Kelsen expresaba que lo que importa como partidario de la teoría pura del derecho, no es la validez empírica, sino la ideal, ya que "busca el sentido "lógicamente correcto" de una manera y se inclina a llevarlo a un sistema lógicamente sin contradicciones" (Bobbio, 2002, p. 122). En cuanto a Weber, quien asume la validez empírica presenta "el problema de qué cosa sucede de hecho en una comunidad en la que los individuos, considerando un determinado orden como válido, se comportan con base en tal orden" (Bobbio, 2002, p. 122). A pesar de esta división filosófica y académica, considero al igual que Bobbio, esta división debe ser vista de forma complementaria. Retomando el tema, relativo a la crítica de O'Donnell, la intención de su argumento gira en torno a esta problemática, ya que no es suficiente la norma si no se garantiza su aplicación plena.

<sup>11</sup> 1. Las leyes deben ser prospectivas y claras. 2. Las leyes deben ser relativamente estables. 3. La redacción de cada ley... debe hacerse siguiendo reglas públicas, generales, estables y claras. 4. La independencia del poder judicial debe estar garantizada. 5. (En el proceso judicial) han de respetarse principios básicos de equidad, como la imparcialidad, y el derecho de audiencia (de las partes) abierta y equitativa. 6. Los tribunales deben tener facultades de revisión para asegurar que se cumplan los principios del Estado de derecho. 7. Los tribunales deben ser fácilmente accesibles. 8. No se debe tolerar que las agencias de prevención del delito quebranten la ley (En O'Donnell, octubre 2004).

donde los procesos sean equitativos y accesibles para las partes. La supervisión de los actos de los detentadores del poder debe apegarse a derecho, y evitar la posible impunidad que impera entre la política y la corte.

En efecto, el Estado de derecho permite el desarrollo de la igualdad jurídica, la libertad civil y el mantenimiento del orden y la paz social, evitando con ello el Estado de naturaleza, lugar donde el hombre se convierte en el lobo del hombre (Hobbes, 1980). Y por último, instituye la dominación legal, ejecutada por un conjunto de burocracias electas y no electas.<sup>12</sup>

Para concluir, aunque en el Estado de derecho prevalezca el “gobierno de la ley”, haciendo de este estado un estado Funcional; en la discusión teórica también existe su contraparte, ya que el comportamiento discrecional, arbitrario e incierto de los agentes del gobierno hace que al Estado se le observe truncado o dicho de otra forma se le llame Estado disfuncional, concepto que se desarrollará con precisión más adelante.

### 1.1.2. Entonces, ¿Qué se entiende por Estado?

¿Qué se entiende por Estado<sup>13</sup> o como se define al Estado ante la teoría del Estado de derecho?<sup>14</sup> Para la teoría jurídica, básicamente el Estado<sup>15</sup> contiene

---

<sup>12</sup> Argumento de origen Weberiano. Además, para reforzar el argumento, “La dominación legal descansa en la validez de las siguientes ideas, entrelazadas entre sí: 1. Que todo derecho “pactado” u “otorgado” puede ser *estatuído* de modo racional –racional con arreglo a fines o racional con arreglo a valores (o ambas cosas)-, con la pretensión de ser respetado, por lo menos, por los miembros de la asociación; [...]. 2. Que todo derecho según su esencia es un cosmos de *reglas* abstractas, por lo general instituidas intencionalmente; que la judicatura implica la aplicación de esas reglas al caso concreto; y que la administración supone el cuidado racional de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación, dentro de los límites de las normas jurídicas y según principios señalables que tiene la aprobación o por lo menos carecen de la desaprobación de las ordenaciones de la asociación. 3. Que el soberano legal típico, la “persona puesta a la cabeza”, en tanto que ordena y manda, obedece por su parte al orden impersonal por el que orienta sus disposiciones. [...]. 4. Que [...] el que obedece sólo lo hace en cuanto *miembro de la asociación* y sólo obedece “al derecho” (Weber, 1964, pp. 173-174).

<sup>13</sup> Voy asumir la diferencia entre Estado y Gobierno que define el Banco Mundial (1997) en donde el Estado es el un “conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado” y gobierno se entiende “el conjunto de personas que ocupan puestos de autoridad en un Estado” (p. 22).

<sup>14</sup> El presente apartado no se ocupa de realizar una revisión extenuante del concepto de Estado, más bien busca sentar una base teórica que sirva a la investigación, la cual retoma la propuesta de Guillermo O’Donnell. Dicho lo anterior, nos ocupamos del tema en comentario.

<sup>15</sup> La formación de los Estados modernos se debe sustancialmente al rey, ya que se genera “una nueva estructura institucional al servicio, fundamentalmente, de la guerra” (Del Águila, 2005, p. 41), con carácter patrimonial, durante el siglo XIV hasta el XVII; posteriormente se irá disolviendo ya que tendrá un carácter más público, se pasara de la representación divina a la contractual “y proto-democrático típico del liberalismo del siglo XIX” (Del Águila, 2005, p. 41).

tres características tradicionales, y que forman parte de sus elementos constitutivos: a) es un territorio estatal, en el cual se encuentra, b) el pueblo del estado (ciudadanía) y tiene c) el poder del estado (Nohlen, 2006).

La lógica de esta triada está basada en: “la fijación de la población en un territorio sobre la que se puede asentar instituciones duraderas que superan el ámbito privado, y vayan esbozando un público” (Días *et al.*, 1996, p. 28). Esto es, el territorio es el límite espacial en el que se lleva a cabo el derecho del Estado, en cuanto al pueblo, es el límite en la aplicación del derecho del Estado, y que sólo a través del poder, el gobernante puede crear y aplicar el derecho como técnica de organización social (Bobbio, 2004)<sup>16</sup>.

Considerando lo básico del concepto anterior, aunado a su laxa vinculación con el Estado de derecho y sin olvidar los fines de este trabajo, asumo el concepto de Estado que O’Donnell delimita, como:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio. (Mariani, Coord., 2008, p. 28).

---

Las características del Estado moderno se pueden puntualizar de la siguiente manera: a) la conformación de un ejército de corte permanente y subordinados a las instrucciones del rey que los financia; en consecuencia, b) surge un cuerpo de auditores, recaudadores, que se distribuyen por todo el reino para poder cubrir todos los gastos bélicos; c) la complejidad de los asuntos del rey obliga la creación de órganos asesores y ejecutivos, “nace la burocracia moderna, el gobierno de las peticiones, los documentos y los tinteros, con sus Consejos, Audiencias y Cancillerías” (Del Águila, 2005, pp. 41-43); d) surgen las ciudades aglutinadoras concentradas en la sede de la corona; e) el poder del rey se afirma sobre un territorio determinado y surge la idea de frontera; f) la vinculación del rey con los súbditos se logra a través de la fiscalización, la justicia y la burocracia; g) el monarca como única fuente de legislación y justicia que apela a la voluntad de Dios, “decide sobre la guerra y la paz, y dirige el ejército y la administración. En una palabra en él reside la soberanía” (Del Águila, 2005, pp. 41-43).

Ahora bien, ¿Por qué adquiere el adjetivo “moderno”? De acuerdo con Sotelo el estado adquiere este adjetivo porque “surge con la ruptura cristiana del mundo antiguo” (En Díaz y Ruiz, Edit., 1996, p. 27) es decir, que tras el proceso de secularización este se mantiene al margen de cualquier principio moral o teleológico. Y como segundo elemento, de acuerdo con Bobbio “la identificación del Estado con el derecho sobre un determinado territorio es un fenómeno característico del Estado moderno [...]” (2002, p. 127) Es decir, que en el estado legal-racional, el poder soberano establece el derecho. Y además, concentra el poder de todos los ciudadanos para poder distribuir la justicia.

<sup>16</sup> Hay que señalar, que la definición de Estado, entendido como un territorio, con una población y con capacidad de ejercer el poder, es un concepto proveniente de la teoría jurídica; en la que el ordenamiento jurídico, de acuerdo con Kelsen es la norma fundamental, que da la capacidad de crear y aplicar el derecho (Bobbio, 2004).

Concepto de base weberiana; que destaca la capacidad más mínima que este puede poseer y como tal ejercer, en su facultad para monopolizar el uso legítimo de la coacción<sup>17</sup>. En paralelo, los elementos que ofrece Nohlen (2006) para su concepto, sólo brinda características materiales que permitan la coacción a una población determinada; en cuanto a O'Donnell, se retoma la identidad como el conjunto de tradiciones que da forma a las normas que regulan a los individuos.

Ello sin olvidar, que el concepto adoptado, no se desconoce del Estado de derecho reflejado en un sistema legal, debido a la posibilidad de que los detentadores del poder pueden estar sin límites en el desempeño de sus funciones, “ya que del poder hay que esperar siempre un potencial abuso” (Carbonell y Salazar, edit., 2005, p. 22).

En relación a la coerción del estado, esta tiene una condición peculiar: debe ser legítima, es decir, aceptada por el conjunto de la población a través de los mecanismos que ellos mismos hayan establecido e instituye la concentración del poder como una cualidad intrínseca que implica el surgimiento y funcionamiento del Estado. Como también lo sostiene Hobbes (1980) en el siguiente fragmento:

[...] como si cada uno dijera a todos: autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona se denomina Estado, en latín, civitas. Esta es la generación de aquel gran Leviatán, o más bien [...], de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa (pp. 140-141)

De acuerdo con O'Donnell, el concepto de Estado adoptado tiene cuatro dimensiones: el estado como un conjunto de *burocracias*: “estas burocracias, generalmente organizadas complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien o interés público general” (Mariani, Coord., 2008, p. 28). El estado como un *sistema legal*: “[...] un entramado de reglas que penetran y codeterminan numerosas relaciones sociales” (Mariani, Coord., 2008, p. 28). El

<sup>17</sup> “El concepto de coacción tiene una parte importante, esencial, tanto en la definición de derecho, en cuanto sirve para distinguir el derecho de la convención, como en la definición de Estado, en cuanto es útil para distinguir, por ejemplo, al Estado como asociación política de la Iglesia como asociación Hierocracia” (Bobbio, 2002, p. 126). Por ello, la coacción no es un fin en sí mismo, ya que en términos históricos el Estado ha tenido muchos fines, pero, es el medio del que se vale para el mantenimiento del orden y del poder.

estado como un *foco de identidad colectiva*: “desde el Estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (somos todos mexicanos) que, [...] estaría por encima de los conflictos” (Mariani, Coord., 2008, p. 28). Y por último un estado como *filtro*: “que trata de regular cuan abiertos o cerrados son los diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita” para “el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio”<sup>18</sup> (Mariani, Coord., 2008, p. 29).

Desafortunadamente, al igual que O’Donnell asumo que “estas cuatro dimensiones no deben ser atribuidas *a priori* a un Estado. Ellas son tendencias que ningún Estado a materializado completamente, y que algunos Estados distan de haber logrado siquiera medianamente” (Mariani, Coord., 2008, p. 29), en este sentido el autor es cauteloso y reconoce que hay aún elementos que no han logrado cumplirse satisfactoriamente por lo menos en América Latina donde a llevado a cabo sus investigaciones.

## 1.2. Democracia procedimental

Antes de conceptualizar la democracia procedimental, es necesario construir un puente entre el Estado de derecho y la democracia. Ya sé a señalado la importancia del Estado de derecho como límite a los abusos de los detentadores del poder, negándose un gobierno de los hombres, sino más bien un gobierno de las leyes. ¿Qué implica un gobierno de las leyes?

De acuerdo con Ferrajoli, hay dos manera para declinar este tipo de gobierno: primero en su sentido débil o formal, definido como todo “poder debe ser conferido por la ley y ejercido en las normas y procedimientos por ella establecidos” (Carbonell y Salazar, edit., 2005, p. 344) y segundo; en sentido fuerte o sustancial, en el que todo poder “debe ser limitado por la ley, que condiciona no sólo sus

---

<sup>18</sup> Parafraseando las cuatro dimensiones de O’Donnell, si las burocracias son eficaces, lograrán proteger algún aspecto del bien, el interés público o común; en cuanto al sistema legal que es la expresión del estado a través del conjunto de normas elaboradas por los poderes, si es efectivo se logrará mantener el orden y la justicia que debe proveer; si logra efectivamente constituirse como foco de identidad colectiva logra por ello la credibilidad como legítimo representante y factor del bien común; y por último si logra con éxito ser un filtro, evidencia su capacidad de filtraje mostrándose inteligente y protector del bien público, la seguridad y el orden social (Noviembre 2008, p. 2).

formas sino también sus contenidos” (Carbonell y Salazar, edit., 2005, p. 344). Estamos hablando de un gobierno limitado en forma y contenido, queda entonces hacer la pregunta: ¿Qué tipo de régimen es a fin a estos conceptos?

El concepto de democracia nos permite hacer el vínculo, con el Estado y con el Gobierno. Antes de definirlo, es necesario precisar (dado que es polisémico) que hay dos formas para abordarlo, el primero refiere a una discusión normativa que se pregunta ¿Qué debería ser la democracia? Y pretende establecer de forma más o menos exitosa los principios e ideales normativos a los que una democracia debería ajustarse para merecer tal nombre e intenta caracterizar la combinación adecuada de valores, instituciones y prácticas. En cuanto a la segunda que es empírica, se pregunta: ¿Qué es y cómo funciona la democracia?...<sup>19</sup> La aspiración última de aquellos investigadores que eligen la perspectiva empírica es la de construir un concepto de democracia que sea capaz de reflejar analíticamente lo que la democracia es de hecho (Del Águila, 2005).

En consecuencia, se retoma la dimensión empírica, descriptiva o mínima<sup>20</sup>.

Popper define a la democracia como el dispositivo que hace “posible librarse de un gobierno sin derramamiento de sangre<sup>21</sup>; [situación que en] una tiranía no es posible” (En Ángeles Luis, Colad., 1990, p. 4)<sup>22</sup>. Ante estos planteamientos (al menos en la teoría), la democracia permite la alternancia del poder y genera el espacio donde las fuerzas políticas resuelvan sus conflictos de manera pacífica (Huntington, 1986), por una lado; por el otro, coloca al pueblo para que ocupe los

<sup>19</sup> ¿Cómo se manifiesta de hecho la democracia en una sociedad dada? Se da a través de su funcionamiento, sus instituciones, sus sujetos y actores, los comportamientos a ella asociados, los condicionamientos objetivos (económicos, sociales, etc.) sobre los que opera.

<sup>20</sup> Sobra decir que no minusvaloramos los elementos que la dimensión normativa ha aportado a la ciencia política, sin embargo, tanto la normativa como la empírica se asumen como parte de un diccionario en su aspecto normativo o en su aspecto empírico. Considerando la finalidad de esta investigación, no será apropiado incorporar el enfoque normativo ya que el fin de este marco teórico es interrelacionar las principales categorías analíticas en un estudio de caso concreto. Dicho lo anterior, procedemos a la argumentación.

<sup>21</sup> El Estado para la teoría general, es un mal necesario ya que “La sociedad es producto de nuestra necesidades y el gobierno de nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad *positivamente* uniendo al mismo tiempo nuestros afectos, el segundo *negativamente* teniendo a raya nuestros vicios. Una alienta las relaciones, el otro crea las distinciones. La primera protege, el segundo castiga. La sociedad es, bajo cualquier condición, una bendición; el gobierno, aún bajo su mejor forma, no es más que un mal necesario, en la peor es insoportable” (Bobbio, 1989b, p. 22).

<sup>22</sup> Argumentos que puede sostener un individuo liberal que considera que el estado es un mal necesario y debe entrometerse lo menos posible en la vida civil (Bobbio, 1989). Los derechos naturales son el principio y fundamento del Estado, y en consecuencia este último debe garantizar aquellos, sin embargo, es evidente y equivoca la preocupación de que el Estado es el mayor enemigo de la libertad; ante lo cual, el verdadero enemigo de la libertad es el gobierno, razón por la cual se establece la constitución y la separación de poderes para evitar los abusos de los detentadores del poder (Díaz y Ruiz, Edit. 1996).

espacios de gobierno a través del principio de igualdad entre los ciudadanos para la deliberación legítima<sup>23</sup>.

Cabe destacar que la teoría liberal aun cuando privilegia la libertad, también exige en sus postulados una plena igualdad por lo menos ante la ley:

La única forma de igualdad que no sólo es compatible con la libertad tal como es entendida por la doctrina liberal, sino que incluso es exigida por ella, es la igualdad en la libertad: lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe la libertad de los demás. Prácticamente, desde el origen del Estado liberal esta forma de igualdad inspira dos principios fundamentales enunciados en normas constitucionales: a) la igualdad frente a la ley; b) la igualdad de derechos (Bobbio, 1989b, pp. 41-42).

Atendiendo lo anterior, con la igualdad jurídica se logra la libertad política, es decir, la libertad de decidir y participar de cada ciudadano. En función de ello, toda democracia procedimental (en su aspecto teórico) debe cumplir con las siguientes condiciones:

1. El control de las decisiones gubernamentales [...] es depositado constitucionalmente en los funcionarios elegidos. 2. [Estos últimos son elegidos] en elecciones periódicas y llevadas a cabo limpiamente [...]. 3. Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar en la elección de los funcionarios. 4. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a participar como candidatos a los puestos de elección en el gobierno, [...]. 5. Los ciudadanos tienen el derecho a expresarse, sin el peligro de severos castigos, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico, y a la ideología prevaleciente. 6. Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aún, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por ley. 7. Para alcanzar sus diversos derechos, incluyendo aquellos enlistados arriba, los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes (Dahl, 1991, p. 21).

Es decir, son un conjunto de derechos e instituciones<sup>24</sup>, con sus respectivos procesos que caracterizan a un tipo especial de régimen<sup>25</sup>, denominados

<sup>23</sup> De acuerdo con Rafael del Águila, la deliberación legítima, implica tres principios, que no siempre se cumplen: primero, la libertad de las partes, en segundo lugar la igualdad de las partes y en tercer lugar –y que no siempre se cumple- la fuerza del mejor argumento (2005).

Cabe señalar, “que se tome el término ‘democracia’ en su sentido jurídico-institucional y no en su significado ético, o sea, en un sentido más procesal que sustancial. Es indudable que históricamente ‘democracia’ tiene dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad. Con base en esta distinción, se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustancial, o, con otra conocida formulación, la democracia como gobierno del pueblo de la democracia como gobierno para el pueblo” (Bobbio, 1989b, pp.39-40).

democráticos o también llamados por Dahl, poliarquías, dada la distribución del poder (1991). Siendo la base de legitimación formal del poder.

Bajo este aspecto los derechos políticos son un complemento natural de los derechos de libertad y de los derechos civiles, para usar las expresiones hechas célebres Jellinek (1851-1911), los *iura activae civitatis* constituyen la mejor salvaguardia de los *iura libertatis y civitatis*, la salvaguarda de que en un régimen que no se funda en la soberanía popular depende únicamente del derecho natural de resistencia a la opresión. [...]

Los ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad (Bobbio, 1989b, pp. 47-48).

La teoría democrática llegó hasta que se sentaron las bases del Estado liberal y del Estado de derecho, como lo sostiene Córdova: “fue el Estado liberal el que se democratizó y en este proceso la democracia fue liberalizada” (1996, p. 6).

El establecimiento de la democracia implica un ambiente donde la libertad y la igualdad en los derechos civiles y políticos de los ciudadanos sean ejercidos plenamente, ambiente que puede suscitarse apropiadamente a través de las instituciones del Estado de derecho. Así mismo, Huntington<sup>26</sup> (1986) afirma que la selección de los líderes se hace mediante elecciones competitivas garantizadas

---

<sup>24</sup> Citando a Bobbio, sobre la importancia y expresión de la democracia a través del voto expresa: “[...] se debe señalar que la participación en el voto puede ser considerada como el correcto y eficaz ejercicio de un poder político, o sea, del poder de influir en la toma de decisiones colectivas, sólo si se realiza libremente, es decir, si el individuo que va a la urnas para sufragar goza de las libertades de opinión, de prensa, de reunión, de asociación, de todas las libertades que constituyen la esencia del Estado liberal, y que en cuanto tales fungen como presupuestos necesarios para que la participación sea real y no ficticia” (1989, p. 47).

<sup>25</sup> Se entiende por Régimen: “Los patrones formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones del gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y, una vez logrado, son tomadas las decisiones gubernamentales” (Mariani, Coord., 2008, p. 30).

<sup>26</sup> Samuel Huntington menciona que puede ser definida la democracia en términos de “quien gobierna, para que fines y con qué medios. Planteado de otra manera, la democracia puede ser definida en términos de fuentes, propósitos e instituciones.” (mimeo, p. 33)

Considerando que las fuentes y los propósitos son imprecisos y subjetivos, respectivamente. Por lo que las instituciones son el medio más estable y confiable que hace posible determinar la presencia de la democracia en un país. Parafraseando a Huntington, las Instituciones y el elemento por excelencia para definir si un país es democrático, es a través de “la selección de los líderes mediante elecciones competitivas” (mimeo, p. 38) en contraposición a la suerte, la riqueza, la violencia, etc. Ya que en “una democracia la gente se vuelve líder por la elección del pueblo a quien gobierna” (Huntington, mimeo, p. 38) y expresa que la teoría democrática más aceptada fue elaborada por Joseph Schumpeter quien afirmaba que la democracia: “es el acuerdo institucional para llegar a decisiones políticas con las que los individuos adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular” (Huntington, mimeo, p. 38). Por ello podemos afirmar que el enfoque institucional permite distinguir a un régimen democrático de otros regímenes como los autoritarios o los totalitarios.

por instituciones que velan por la aplicación del derecho para evitar cualquier nueva forma de despotismo. Sencillamente la democracia es la fuente de legitimación formal del poder.

El concepto de gobierno de la ley en sentido débil, justifica la estructura de la democracia, de esta manera, Schumpeter define a la democracia (concepto al cual me sumo), como “el método democrático es el acuerdo institucional para la toma de decisiones políticas donde los individuos adquieren el poder de decisión mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1950, pp. 266). Y además, retomando a Schmitter y Karl agregamos, donde “las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos” (Citado en Cansino y Covarrubias, 2007, p. 76).

El concepto adoptado ostenta las siguientes virtudes: la primera es que privilegia un criterio eficiente que permite distinguir los gobiernos democráticos de otros; la segunda refiere a su modo procedimental, situación que se puede verificar a través del conjunto de reglas que establece el juego democrático; en tercer lugar, se basa en el principio de libertad de decisión otorgado a los ciudadanos; en cuarto lugar, materializa el concepto de la competencia por la dirección en el gobierno que refleja la preexistencia de pluralidad política, para adquirir el poder de decisión. En quinto lugar (aludiendo a Schmitter y Karl), la rendición de cuentas y la transparencia son expresión de la vigilancia de los ciudadanos hacia los gobernantes. Aunado a ello, a través del voto<sup>27</sup>, se evite el derramamiento de sangre señalado por Popper (Schumpeter, 1950).

Definir la democracia en un sentido procedimental, responde al principio del liberalismo, el cual busca dar legitimidad a las decisiones tomadas por el régimen, dar reciprocidad al principio de libertad de los ciudadanos (por medio de la libertad de decisión), y generar a partir de los procedimientos democráticos la

---

<sup>27</sup> En México el voto se universalizó en la Constitución Política de 1917, pero en la práctica no fue sino hasta 1955 cuando se le reconoce el derecho de voto a la Mujer, sentándose plenamente la democracia procedimental.

consolidación del principio de igualdad<sup>28</sup> que el propio liberalismo propicio, que el método democrático exige y que el Estado de derecho garantiza.

La afirmación de Popper respecto a la democracia como método para evitar que los ciudadanos derramen sangre para deshacerse de los gobernantes queda sostenida<sup>29</sup>, ya que las instituciones que hacen posible el método democrático se justifican no sólo por evitar el caos social, sino fundamentalmente como instrumento al servicio del derecho de todos los individuos al interior del Estado. Sin embargo, el simple hecho de hacer a la democracia un conjunto de instituciones que regula la elección de los gobernantes y la capacidad de los ciudadanos para castigarlos a través de su desplazamiento, no es suficiente.

El método democrático no es suficiente, a razón de que no llega a resolver (y no esperemos que lo haga) tres grandes problemas que describe O'Donnell: a) la existencia de ciudadanos de baja intensidad, y por lo tanto; b) afirmar que se tiene un estado por el pueblo y no para el pueblo, lo que en consecuencia podríamos sintetizar en la búsqueda de un Estado para la democracia; y por último en presencia de los dos elementos mencionados, c) la presencia de problemas sociales<sup>30</sup> que podrían verse solucionados. Haciendo de la democracia no sólo un asunto procedimental sino sustancial.

### **1.3. Las deficiencias del Estado de derecho; con una democracia procedimental**

Por difícil que parezca aceptarlo, en el Estado de derecho pueden presentarse deficiencias, independientemente de si es Liberal, Social, o Democrático, antes de definir estas deficiencias se considera pertinente desarrollar las causas de estas.

Las causas que dan paso a estas deficiencias se deben a comportamientos arbitrarios de la burocracia, que en palabras de Díaz, van desde “responder al

---

<sup>28</sup> Para el liberalismo la única forma de igualdad, era entendida como, la igualdad en la libertad, es decir: “inspirada en dos principios principales enunciados en normas constitucionales: a) la igualdad frente a la ley; b) la igualdad de derechos” (Bobbio, 1989b, p. 42).

<sup>29</sup> “En suma, existen buenas razones para creer: a) que hoy el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; b) que la salvaguarde de estos derechos es necesaria para el funcionamiento correcto del método democrático” (Bobbio, 1989b, p. 46).

<sup>30</sup> Kelsen (1988: 38) advierte que “la democracia moderna no vivirá a menos que el parlamento se muestre como un instrumento apropiado para la solución de las cuestiones sociales del momento” (Fragmento citado en Przeworski, 1997-sep., p. 4).

delito con el delito, a la violación de la ley por el delincuente con la violación de la ley por el gobernante o sus representantes: se convertiría así en un Estado Delincuente” (Díaz, *et al.*, 1996, p. 67).

Esto por una parte, por la otra, existe el escenario de utilizar la Ley como una “genuina arma política”, que bajo ciertas condiciones de conveniencia los actores políticos con el objeto de eliminar a sus contrincantes buscan la aplicación de la ley a su beneficio, dando lugar a un uso discrecional del marco regulatorio (Cansino y Covarrubias, Coord., 2007); además de la existencia de corrupción y crimen organizado.

Lo anterior, nos lleva a problemas al interior del Estado, que tienen un origen compartido, es decir, estas se deben a una estructura gubernamental que privilegia comportamientos de discrecionalidad agrediendo los derechos de terceros y vinculado a ello, el comportamiento tolerable de los ciudadanos; alimentándose un clima de corrupción y arbitrariedad.

En cuanto a los poderes, se evidencian disfuncionalidades internas, como son: “la independencia de la corte de justicia es limitada, la resolución de las disputas legales requiere larga espera y el acceso al sistema judicial es caro y por lo tanto excluyente” (Cansino y Covarrubias, Coord., 2007, p. 50).

Aunque el liberalismo haya establecido barreras en las propias constituciones,

[...] estas protecciones pueden no ser más que “barreras de pergamino” si los tribunales, y eventualmente otras agencias, no tienen un firme compromiso en proteger aquellos derechos. La historia y la política comparada nos enseñan que, aún con las barreras que el liberalismo ha erigido en épocas modernas, no existe garantía última contra el abuso del poder político (Cansino y Covarrubias, Coord., 2007, p. 63).

O’Donnell a realizado una tipología de las formas en que la legalidad se encuentra truncada, mostrándose las disfuncionalidades del Estado de derecho, como son:

**Deficiencias en la legislación.** [A pesar de los avances] subsisten leyes, criterios judiciales y prácticas administrativas que discriminan a las mujeres, a los integrantes de los pueblos indígenas y otras minorías [...]

**Deficiencias en la aplicación de la ley.** [Por ejemplo] Para mis amigos, todo; para mis enemigos, la Ley. Aplicar discrecionalmente la ley a los rivales políticos o a los débiles es un recurso eficaz de la opresión. [En otros casos] los privilegiados consiguen eximirse de las leyes [...]

***Deficiencia en el trato entre instituciones estatales y los ciudadanos.***

Nada ilustra mejor la privación de derechos de los pobres y vulnerables que cuando interactúan con burocracias [...] no sólo experimentan grandes dificultades para obtener lo que en la letra es su derecho. [...] se atreve a aproximarse a esas burocracias con la actitud de poseer derechos y no de implorar favores.

***Deficiencias en el acceso en el poder judicial y a un proceso justo.*** [...]

En América Latina el poder judicial es distante, complicado, caro y lento para los pobres y vulnerables que se acercan a él. Y cuando ellos consiguen acceso, las evidencias revelan que muchas veces son gravemente discriminados. [...]

***Deficiencias por simple y flagrante ilegalidad.*** [...] el “Estado Legal”, es decir, la parte del Estado que se corporiza en su sistema legal, penetra y textura la sociedad al proveerle un componente primario de estabilidad de las relaciones sociales. [Sin embargo] esa legalidad truncada está rodeada por leyes informales controladas por los poderes privados [...] (Octubre 2004, pp. 24-25).

Este tipo de entornos, que no generan seguridad y mucho menos libertad, limitan la acción de los individuos en sus prerrogativas civiles. Por otro lado, la presencia de desigualdades jurídicas ocasionadas por regímenes y burocracias discrecionales y corruptas, someten a los ciudadanos a no disfrutar de sus derechos (o también conceptualizado por O’Donnell como, ciudadanía de baja intensidad); así, la dominación y aplicación de la coacción-legítima llevan a la duda de la legitimidad en la legalidad, generando con ello un Estado de derecho truncado o –dicho de otra forma- un estado disfuncional (O’Donnell, Nov. 2008).

Ante esto, las deficiencias del Estado de derecho han sido subsanadas en cierta medida a través de la democracia, ya que es el método que genera las reglas sobre qué se debe y no se debe decidir. La distribución del poder en los puestos de elección abre paso a la construcción de cambios institucionales en función de los intereses de los grupos en el poder<sup>31</sup>.

## **Reflexiones**

El concepto de Estado de derecho refleja cuán importante es limitar el comportamiento de los detentadores del poder y en consecuencia permitir la libertad de los individuos al interior del Estado. Sin embargo, el principal objetivo

---

<sup>31</sup> Cabe agregar que el acceso al sufragio a mujeres e indígenas, permite señalar sin reserva alguna que se ésta en un Estado democrático, haciendo de los derechos políticos factor fundamental de cambio en el Estado.

del Estado de derecho se a perdido como lo hemos visto, por la debilidad de los funcionarios o burócratas para hacer cumplir la norma.

Ante esto, el método democrático, nos permite ver, que es posible hacer gobierno sin la necesidad del caos y la inseguridad y que sólo los métodos institucionales garantizados por la ley, hacen posible la materialización de las libertades civiles y políticas.

Sin embargo, ello no desconoce la importancia de un Estado que necesita de burocracias, un sistema legal, un foco de identidad, y capacidad de filtraje, para que (a través de estos) logre el control sobre su territorio, con la capacidad de aplicar las normas que la hagan soberana y vinculada a su sociedad.

Ante ello, las deficiencias del Estado de derecho son muestra sustancial de la aun necesaria construcción de sanciones, la ausencia de esto último sólo da pie a comportamientos discrecionales de parte de individuos que detentan el poder para su beneficio. Una posible solución a este escenario es el establecimiento de garantías que limiten esta discrecionalidad que a generado ciudadanías de baja intensidad. Recordemos bien que el Estado no se funda para los gobernantes sino para los gobernados. Crear espacios donde se vea sometido el régimen, y las funciones de las estructuras sean distribuidas de tal forma que sea imposible actuar de forma discrecional, harían posible la reducción de la distancia existente entre representantes y representados, dando como resultado una ciudadanía que acepta por convicción al Estado que los vigila y los resguarda.

“Las elecciones no obligan a los políticos a ejecutar los deseos del electorado”  
Przeworski, octubre 1997

## Capítulo II. Estado de derecho Funcional

Un Estado de derecho funcional, ostenta la capacidad institucional que hace posible su interacción con la sociedad a través de la provisión de derechos sociales (instituciones) y la distribución de bienes públicos (bienes y servicios). Es decir, un Estado capaz de responder a la democracia.

Sin embargo, las disfuncionalidades del Estado, permite la formación de ciudadanías de baja intensidad y en el peor de los casos, cuando afecta a una amplia zona geográfica, la presencia de zonas marrones. Mermando la interacción entre ciudadanos, el gobierno y en última instancia del Estado. Por lo que este capítulo se ocupa del gobierno que acciona en la democracia, particularmente del producto de esta, es decir la producción de leyes que hagan posible los derechos sociales y por tanto la provisión de bienes públicos distribuidos por el Estado.

¿Qué es un Estado para la democracia? Es aquel Estado que garantiza los derechos para tener democracias de calidad, o en su defecto, es un Estado disfuncional que no es capaz de garantizar derechos sociales y mucho menos proveer los bienes públicos que su sociedad requiere.

Esta disfuncionalidad no solamente se debe a las deficiencias del Estado de derecho; también, se debe a burocracias superficialmente eficientes, a regímenes que no sancionan, ni garantizan la igualdad sustantiva, como puede ser la salud. No se trata de saber qué es lo que el Estado es, sino también, para qué y para quién es y debería ser ese Estado. En el fondo, el Estado debe tener una razón que justifique su existencia, sino es así, entonces ¿para que esta?

En este sentido, el presente capítulo asume que un Estado que no funciona, perjudica la representación y alienta la formación de ciudadanías de baja intensidad. En consecuencia, es un Estado que no puede ejercer los derechos sociales, debido a la falta de instituciones. Por ello, se destacan los principales problemas a los que se enfrenta la teoría jurídica para garantizar estos derechos. Por su fuera poco, esta falta de garantismo, hace que la provisión de bienes

públicos sea una actividad exclusiva para políticos y para los fines de los políticos. De esta forma una vez más, sólo el método democrático puede dar solución a estos problemas.

### **2.1. ¿Qué es un Estado de derecho funcional?**

Antes de entrar de lleno a la definición y análisis del Estado de derecho funcional, es necesario responder ¿Cuál es el eslabón que falta para que el Estado se relacione con la sociedad? A lo cual O'Donnell señala que es la manera en que el Estado logra esta relación, por lo que destaca el poder infraestructural del Estado, es decir, "la capacidad institucional del Estado central... para penetrar su territorio e implementar logísticamente sus decisiones" (citado en Mariani, 2008, p.47).

Es ahí, donde las negociaciones y persuasiones desarrolladas en la democracia tienden a materializarse institucionalmente, siempre y cuando el Estado tenga las características y capacidades que permitan hacer posible el producto de la democracia (O'Donnell, 2004). Dicho lo anterior, se puede comprender la importancia de un Estado Funcional, por lo que se procede a definirlo.

Las categorías relevantes de un Estado funcional (considerando que a desempeñado un conjunto de actividades presupuestas por la existencia de semejante entidad<sup>32</sup>) son detalladas como aquel Estado que:

6. Es generalmente reconocido por su población como autoridad existente y en principio legítima.
7. Extrae de manera regular y básicamente previsible recursos económicos de su población.
8. Paga regularmente los salarios de sus funcionarios.
9. Por medio de las instituciones pertinentes emite decisiones vinculantes que habitualmente argumenta apuntan a satisfacer algún aspecto del bien común.
10. Emite esas decisiones en el lenguaje de la ley, que pretende tenga efectividad sobre todo el territorio que delimita. (O'Donnell en Mariani, 2008, p. 49).

---

<sup>32</sup> Asumo que teóricamente los estados han desempeñado sus tareas básicas de forma más o menos exitosa, esto es: a) reclama el control sobre el territorio y su población, b) reconocido como autoridad por su población existente, c) mantiene orden y previsibilidad en las relaciones sociales aunque ello no signifique la seguridad plena de sus habitantes, d) extrae de su población los recursos necesarios para el logro de sus actividades anteriores, y e) el Estado como tal es reconocido por actores y estados internacionales (O'Donnell en Mariani, Coord., 2008).

Lo anterior nos permite distinguir que este tipo de Estado basa sus acciones en el Estado de derecho, provocando con ello la legitimidad y aceptación de las leyes emitidas, y por otro lado, el conjunto de sus decisiones se basa en normas respaldadas por leyes. Que generan un entorno de estabilidad y orden social.

Sin embargo, no podemos menospreciar que teóricamente el Estado de derecho tiene sus deficiencias como fueron descritas en el capítulo anterior, en alusión a ello, estas afectan de forma cualitativa la interacción del ciudadano y gobierno y por tanto del Estado, dando paso a conceptos como “ciudadanías de baja intensidad” que se pueden desarrollar en espacios geográficos denominados “zonas marrones”.

En efecto, Guillermo O’Donnell (2004) describe que aún considerando que el Estado tiene el uso legítimo de la coacción a través del conjunto de sus burocracias accionadas a través de procedimientos concretos y certeros; el gobierno que lo dirige tiene el interés de cometer arbitrariedades y abusos. Si bien es cierto, un estado con un régimen democrático genera legitimidad a través de la deliberación política y construye normas que hacen posibles el derecho civil y político; también, no es capaz de evitar sus disfuncionalidades en términos de agresiones al Estado de derecho. Por ello plasma su preocupación en la generación de una democracia no sólo construida por ciudadanos, sino que también pueda implicar el tener acceso al Estado, es decir: un Estado **para** la democracia (Bobbio, 1989b). Que garantiza y sanciona aquellos derechos fundamentales que hacen posible una democracia de calidad (Mariani, Coord., 2008).

### **2.1.1. Zonas marrones y Ciudadanos de baja intensidad**

Considerando lo anterior, si se cuenta con una burocracia superficialmente eficiente, puede generar repercusiones negativas para los marginados, como son los “excluidos, discriminados, indigentes y similares víctimas de la pobreza y desigualdad de nuestras sociedades” (O’Donnell, Noviembre 2008), dando paso a categorías como *ciudadanos de baja intensidad* y además, sí aquellos sobreviven

en espacios geográficos con poco o nulo acceso a la protección del Estado, adquieren estos espacios la categoría de *zonas marrones*<sup>33</sup>.

¿Qué significa ciudadanía de baja intensidad? Ciudadanos de “baja intensidad” es un concepto creado para referir la “negación de los derechos de ciudadanía que aquellos regímenes se supone sancionan y garantizan” (O’Donnell, Nov. 2008), quienes padecen este tipo de ciudadanía no sólo son pobres materialmente, se encuentran en la misma situación legalmente (O’Donnell, Nov. 2008; Espíndola<sup>34</sup> en Bambas, *et al.*, 2000).

Aunque el liberalismo haya establecido barreras en las propias constituciones,

[...] estas protecciones pueden no ser más que “barreras de pergamino” si los tribunales, y eventualmente otras agencias, no tienen un firme compromiso en proteger aquellos derechos. La historia y la política comparada nos enseñan que, aún con las barreras que el liberalismo ha erigido en épocas modernas, no existe garantía última contra el abuso del poder político (Cansino y Covarrubias (Coord.), 2007, p. 63).

En conclusión, ciudadanos casi desterrados por funcionarios casi fantasmales (aludiendo a que están, pero no están) es muestra de un círculo vicioso en el que los ciudadanos no tienen otro camino que apropiarse del Estado y verse en él, como el poder que está al servicio de quien lo maneja o de quien lo vigila, desafortunadamente esta solución (que no es la óptima) va depender del día que el ciudadano decida empoderarse de lo que es suyo, porque suyos son los derechos que le han sido negados. Mientras ello ocurre, la dominación y aplicación de la coacción-legítima llevan a la duda de la legitimidad en la legalidad, generando con ello un Estado de derecho truncado o –si se le prefiere llamar de otra forma- un estado disfuncional (O’Donnell, Nov. 2008).

<sup>33</sup> Las zonas marrones, refieren a aquellas zonas en el territorio en donde la presencia del Estado es tenue, es decir, rigen leyes informales o en su defecto tradicionales, en donde “la ausencia de la legalidad estatal es a veces bastante beneficiosa [...]” (O’Donnell, nov. 2008) para algunos grupos y con ello aludo a “legalidades mafiosas, que incluyen “capos” que controlan celosamente “su” territorio cobran “impuestos”, imponen “tasas de importación y exportación”, y aplican un tipo de “justicia” en el que frecuentemente se aplica la pena de muerte” (O’Donnell, nov. 2008).

<sup>34</sup> “Una alta proporción de la población viviendo en la pobreza significa un gran sector de la sociedad alienado de la vida democrática, sin razones materiales por compartir los objetivos, ni creen en las reglas del juego observadas por aquellos con acceso a oportunidades muy superiores. Como afirma Espíndola: ‘...la ciudadanía no es divisible, y al privar a un elector de acceso a la educación, a la salud, a la habitación, al trabajo, a la sanidad y a una alimentación adecuada se le quita a ese elector la calidad de participante y de ciudadano’ (citado en Bambas, *et al.*, 2000, p. 262)

### 2.1.2. Problemas en la representación

La representación se observa como un asunto inacabado, ya que las decisiones tomadas por estas minorías (representantes) en el gobierno con facultades de decisión casi ilimitadas que sin una adecuada relación con los ciudadanos, afectan en medida positiva o negativa a la totalidad de los sujetos que habitan un territorio determinado, de ahí la importancia en este problema.

Así la pregunta planteada por Przeworski, tiene valor teórico y empírico ya que reconoce la gama de decisiones que los representantes pueden asumir, es decir, ¿Buscan el bien de todos, de los ciudadanos, o el bien de alguna mayoría de ellos? Ya que para el mismo autor –quien cita a Pitkin- la representación en su aspecto teórico debería “buscar el bien del público” (octubre-1997).

Retomando a Popper (Ángeles Luis, Colad., 1990), el método democrático es para evitar el derramamiento de sangre a través del cambio de líderes en el gobierno por medio de elecciones libres y competitivas, en las que el ciudadano también tiene poder sobre aquellos, entonces podremos responder ¿Por qué los representantes han de representar? De acuerdo con Przeworski,

a) porque se ofrecen para cargos públicos sólo aquellas personas que tienen vocación de servicio público y permanecen incorruptas durante el tiempo que ocupen el cargo; b) porque si bien los individuos que se ofrecen para el servicio público tienen diferentes intereses, motivaciones y capacidades, los ciudadanos hacen uso eficaz de su voto para escoger a candidatos buenos; c) porque si bien cualquiera que ocupe un cargo público podría querer promover intereses o valores diferentes o perjudiciales a los del pueblo, los ciudadanos hacen uso eficaz de su voto para amenazar con la destitución a los que intenten desviarse del camino de la virtud; d) porque los distintos poderes del gobierno se frenan y se hacen contrapeso de tal forma que en conjunto, acaban procurando el bien del pueblo (Przeworski, octubre 1997).

Como podemos ver el inciso “a” corresponde a una visión optimista de los ciudadanos al servicio de estos mismos; el inciso “b” expresado con un matiz realista sobre el candidato que tiene intereses, sin olvidar que a los ojos de los ciudadanos elegirán al que consideran es un buen representante; en cuanto al “c” en donde se ve al candidato como lobo del hombre, también reconoce que el ciudadano lo puede vigilar de tal forma que lo puede desplazar del cargo, de esta forma se reducen los incentivos de la no representación; y por último en el inciso

“d” con un sentido institucional logra plasmar la vigilancia permanente que se hacen mutuamente los poderes.

Ante la incertidumbre de que sí un representante actuará en favor del bien común, o de sus intereses personales o de grupo, o a favor de una corriente ideológica; los ciudadanos tienen la capacidad a través del voto de escoger candidatos buenos, de amenazar con quitarlo del cargo si su desempeño es malo, o porque el mismo diseño institucional permite que a través de la existencia de pesos y contrapesos los poderes y los niveles de gobierno se limiten, dando lugar a una representación subordinada al comportamiento de estos. Por lo que la rendición de cuentas vertical como horizontal, también, se convierte en un elemento que permite la representación política<sup>35</sup>.

Desafortunadamente, aunque el ciudadano use el voto y el político se comprometa a presentar políticas en el gobierno o para acceder a este:

Las elecciones no obligan a los políticos a ejecutar los deseos del electorado. A la vez, si los ciudadanos no cuentan con suficiente información, para evaluar el gobierno actual, no basta la amenaza de la no reelección para motivar al gobierno a buscar actuar en el mejor interés del público (Przeworski, octubre 1997).

Esta desalentadora respuesta, es muestra de la laxa interacción que se suscita en la representación política, la podemos ver esquematizada en la relación agente-principal, donde el deber prescribe que el agente es nuestro gobernante al que se le da autoridad sobre nosotros para que dicte lo más conveniente para el bienestar común, en consecuencia el principal es aquel ciudadano que manda al mandatario y que en la práctica termina siendo inversa esta relación. Ante esto último, una posible solución se puede hallar en el estado de derecho que es uno de los elementos que en condiciones funcionales, reduce de forma significativa el problema de la representación que exige la calidad democrática, sin la presencia

---

<sup>35</sup> Existen dos formas de interpretar la representación. El primero refiere a la representación a través del mandato y el segundo que refiere a la representación por medio de la rendición de cuentas. En el primero, las elecciones sirven para elegir buenas políticas o candidatos que tienen buenas políticas, así los interesados a incorporarse al gobierno explican al electorado las ventajas y en su caso las desventajas de sus políticas impactarán a los ciudadanos. Los últimos, escogen por medio del voto la “plataforma ganadora [que se] convierte en el “mandato” que el gobierno ejecuta” (Przeworski, octubre 1997).

En cuanto a la segunda interpretación, “las elecciones sirven para reclamar al gobierno sus acciones del pasado” (Przeworski, octubre 1997); el resultado es un gobierno presionado que busca políticas que cree serán aceptadas por los ciudadanos en las siguientes elecciones por medio del voto retrospectivo.

de aquel, la solución un tanto poco satisfactoria, es el acceso a la información para que los ciudadanos decidan lo que creen es la mejor opción.

Para concluir, a pesar de las limitaciones conceptuales<sup>36</sup>, teórico metodológicas<sup>37</sup> o empíricas<sup>38</sup> para determinar lo que los ciudadanos quieren, y lograr con ello su representación, asumo que los votos –mayoritariamente- dan a conocer las preferencias de los ciudadanos, por lo que es posible “atribuir posiciones de políticas a los partidos y asumir que los ciudadanos que votan por esos partidos apoyan esas posiciones” (Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 104). Lo anterior permite concluir, que el voto se convierte en un mecanismo de expresión de los intereses de los ciudadanos de manera informal, por lo que –desafortunadamente- el voto sólo sirve para seleccionar a los funcionarios en los puestos de elección de manera formal y evitar democráticamente el derramamiento de sangre.

---

<sup>36</sup> A pesar de los avances en la teoría de la elección social, no hay resultados precisos sobre las preferencias mayoritarias de los ciudadanos (Cansino y Covarrubias, coord., 2007).

<sup>37</sup> En este caso, se plantea como solución a la diversidad de preferencias de los ciudadanos, el modelo del consenso ya que estimula una amplia participación y permite un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debe de seguir. Pero, este modelo sólo toma en cuenta aspectos numéricos y no sustantivos, dejando de lado las particularidades. Lo anterior sin mencionar el posible mayoritismo al que se puede caer. Y efectivamente se puedan favorecer los criterios de la reciprocidad pero en escenarios muy dispersos; además, del riesgo de ignorar al disenso (Cansino y Covarrubias, coord., 2007).

<sup>38</sup> Respecto a las dificultades empíricas, son tres los escenarios posibles: el Primero pondera **los votos como un medio** para conocer las preferencias de los ciudadanos, sin embargo, parte del supuesto de que estos últimos cuentan con suficiente información, queriendo conocer la posición del ciudadano medio, por lo que los votos toman valor en este escenario. Su ventaja radica en que están disponibles a una gran mayoría, conforme la lista nominal, y permite un cálculo mientras se acerca la decisión electoral, “los votos constituyen únicamente una evidencia de comportamiento, con autoridad, de las preferencias ciudadanas.” (Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 102) Pero este medio esconde aspectos problemáticos, ya que el votante pudo haber emitido su voto conforme al criterio de la personalidad, el atractivo, el liderazgo del candidato, las preferencias partidistas; las alternativas que ofrecen los partidos, etc. Ello sin considerar la información, la cantidad y calidad de esta y peor aún, la falta de interés del ciudadano en obtenerla. Por otro lado, un sistema multipartidista ofrece una amplia gama de políticas en comparación a un sistema bipartidista. Por último el voto puede ser emitido de forma estratégica ya que algunos sistemas electorales no sólo es uno el candidato que es votado (Cansino y Covarrubias, coord., 2007).

En segundo lugar, **se pondera las atribuciones posicionales de los votos como una solución**. La dificultad radica en que “los votos no tienen intrínsecamente contenidos de políticas” (Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 103) lo que implica que no se puede determinar si los partidos son diferentes o similares en políticas. Cabe recordar que muchas políticas van dirigidas al votante medio por lo que pierde importancia el partido ganador, así la competencia hace la diferencia. Otro de las problemáticas del voto, es que “no nos proporcionan habilidad alguna para evaluar el desempeño del gobierno subsecuente en lo que respecta a mantener sus promesas de políticas” (Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 104). En síntesis los votos no nos proporcionan una medida común.

Y en tercer lugar, **se pondera los sondeos como una solución**. Estos instrumentos permiten establecer las preferencias ciudadanas, sin embargo, su problema radica, por ejemplo: “¿Qué tan ‘ilustradas’ son las respuestas de los ciudadanos? ¿Capturan las preguntas las preferencias de política sobre diferentes cuestiones?” (Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 105), por mencionar algunos. Considerando aspectos metodológicos, las preguntas deben ser sencillas en lugar de las complejidades teóricas específicas. Por lo que las encuestas deben ser construidas con tacto y experiencia (Cansino y Covarrubias, coord., 2007).

Descrito lo anterior, se puede concluir que la representación nos permite tener presente que aún cuando aquella se desarrolla en un Estado funcional, sus problemas pueden sucintarse en un entorno de disfuncionalidades estatales o municipales; y por otro lado, la representación también se ve afectada ante la existencia de disfuncionalidades en la aplicación de las Leyes. Por donde se le quiera ver, creo que no podemos escapar del Estado, sólo nos queda afrontarlo.

## **2.2. Garantía de los derechos sociales, ¿Expresión de un Estado Funcional?**

Se ha señalado que el Estado de derecho en condiciones disfuncionales, da paso a problemas en la representación, por lo que este tipo de inconvenientes pueden tener afectaciones significativas en el otorgamiento de los derechos sociales. Ante ello, el presente apartado se ocupa de describir las principales limitaciones (jurídicas y económicas) que hacen inaplicables (en cierta medida) los derechos sociales y se señala que su pleno o mínimo otorgamiento depende de su precisión jurídica y el uso que la política da a esta precisión.

Cabe advertir que los conceptos planteados en este subcapítulo son propiamente jurídicos, sin embargo, no están aislados de la política.

Los denominados derechos de segunda generación se fueron incorporando progresivamente en las constituciones después de los derechos civiles y políticos denominados de primera generación (Picard de Orsini, Marie y Useche, Judith, 2006). Sin embargo, la implementación de aquellos, está subordinada a la decisión de los líderes políticos al ser concebidos (particularmente en la constitución) como directrices legislativas. Los derechos sociales “son fruto del intento de elaboración técnico-jurídica de posiciones jurídicas subjetivas (individuales y colectivas)” (Abramovich y Courtis, 2004).

### **2.2.1. El establecimiento de los Derechos Sociales basado en los excesos**

Los derechos sociales surgen ante la existencia de desigualdades ocasionadas por los excesos del mercado. Ante ello, los derechos políticos han servido de medio para el surgimiento de los derechos sociales, y más allá de generar igualdad formal, logran concebir una igualdad sustantiva. En vista de ello, el

presente apartado desarrolla elementos que nos acerquen –de forma breve y monográfica- a entender que los derechos sociales surgen a partir de problemas económicos, ya que el mercado no es capaz de garantizar un equilibrio que permita mantener el orden; ante ello el Estado se concibe con la capacidad de evitar la miseria y la desigualdad social y lograr a través de ello una mayor igualdad y dignidad humana.

“El derecho social, no es un modelo que sustituye completamente al modelo del derecho privado clásico, sino un modelo correctivo de lo que se consideran disfunciones de este último” (Abramovich y Courtis, 2004, p. 52).

La garantía de los derechos sociales implica la existencia de un Estado ampliamente extendido<sup>39</sup> (capaz y funcional), en donde el conjunto de la burocracia sea el elemento que posibilita el otorgamiento de estos derechos. Por ello, este Estado tiene que ser tan grande que permita la “garantía” de estos derechos y a la vez tan pequeño que no agreda la existencia de otros derechos. De ahí cobra especial importancia el Estado de derecho, que permite el mantenimiento del orden y la paz social, la garantía de los derechos que son triunfos frente a la mayoría, de esta forma el conjunto de instituciones del Estado vela por la aplicación de los derechos (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

En efecto, los derechos sociales se fundan para disminuir las carencias que el mercado<sup>40</sup> externaliza, dando lugar a desigualdades en las relaciones sociales,

---

<sup>39</sup> El Estado Social surge tras las transformaciones del Estado liberal, con la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de un Estado Democrático de derecho y que tras la existencia de necesidades el gobierno a través del Estado deciden – ejecutivo o legislativo- que este último asuma un rol de intervención protectora para dar respuesta a los problemas que genera el capitalismo. En consecuencia son otros los fines del Estado, que tiene una acción positiva hacia los ciudadanos y además este Estado surge en respuesta a la legislación, particularmente lo establecido en la Constitución de 1917. Sin embargo, este Estado no deja de ser liberal. María Gallego Méndez menciona que el Estado Social surge de acuerdo con el socialista Louis Blanc para evitar la miseria y la desigualdad; y que sólo a través de la intervención del Estado se lograría la justicia social ya que el mercado no podía garantizar el equilibrio, por lo que la actuación del primero sería intervenir en la economía para beneficio de todos. Por otro lado, Lorenz von Stein expresó que el Estado liberal debía ser más flexible ante la sociedad para “evitar las revoluciones que podían ser provocadas por la desesperación de las masas” (Del Águila, 2005). Además, Ferrajoli señala que “la función más básica del Estado es garantizar la seguridad en la sociedad” (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001) en consecuencia Juan Cruz argumenta –parafraseando al autor comentado- que no tendría sentido la instauración de garantías jurídico-sociales ya que con ello no se resuelven los problemas de disgregación y marginación social dando lugar a la existencia de “los focos antisociales donde nacen los criminales” (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

En síntesis, los derechos sociales se definen y garantizan para bien del individuo y de las sociedades en general, con la presencia efectiva y coaccionaria del estado.

<sup>40</sup> Desde el punto de vista económico, esta forma de estado también es denominada Estado de Bienestar, esto es, un Estado abiertamente intervencionista y que basa su fundamento teórico en el Keynesianismo. Esta

ante ello, Luis Sanchís sostiene, que la satisfacción de las necesidades permite el desarrollo de las relaciones jurídico-privadas espacio donde las desigualdades se evidencian aún más (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

En suma:

[...] un Estado no podría asegurar ni siquiera la seguridad de sus ciudadanos en una sociedad ampliamente desigual e injusta. Los derechos sociales son condiciones mismas del ejercicio de los derechos civiles y políticos y, por tanto, garantía de las igualdades conquistadas por el liberalismo y la democracia (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 107).

Sin embargo, Karl Popper afirma que “la democracia como tal no puede conferir beneficios al ciudadano y no se debe esperar que lo haga” (En Ángeles, Luis Colad., 1990, p. 4) lo anterior significa que la democracia es ante todo un método en el que los ciudadanos pueden moverse de forma organizada y por tanto definir lo que debe ser la igualdad sustancial y de acuerdo a los límites que las normas establezcan. En este sentido, los ciudadanos son la energía que mueve y da forma a la máquina democrática que genera los derechos sociales. En síntesis,

[...] es la utilización del poder del Estado, con el propósito de equilibrar situaciones de disparidad –sea a partir del intento de garantizar estándares de vida mínimos, mejores oportunidades a grupos sociales postergados, o de compensar las diferencias de poder en las relaciones entre particulares-. De ahí que el valor que generalmente se resalta cuando se habla de derechos sociales es la igualdad, en su vertiente material o fáctica (Abramovich y Curtis, 2004, pp. 56-57).

Ahora bien, ¿Que se entiende por igualdad sustantiva? “entendida como una exigencia del genérico principio de igualdad [formal], y la de los concretos derechos prestacionales” (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 30) que en esencia más no en norma son los denominados derechos sociales. Por ello entendemos estos últimos como “derechos prestacionales en el sentido estricto; [aquellos] cuyo contenido obligacional consiste en dar bienes o proporcionar servicios que, el sujeto titular podría obtener en el mercado si tuviera los medios suficientes para ellos” (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 30), razón que da paso a la igualdad fáctica llevada a cabo a través de las prestaciones sociales.

---

corriente se basa en tres postulados: el primero que refiere al equilibrio económico, el segundo referente al pleno empleo, y por último el crecimiento sostenido (Elías Díaz y Ruiz Alfonso, 1996).

Sin embargo, Danilo Zolo señala en su análisis que los derechos sociales no pueden ser definidos como: “prestaciones asistenciales ofrecidas discrecionalmente por el sistema político por una exigencia sistémica de igualdad e integración social, de legitimación política y de orden público” (Citado en Ferrajoli, 2004, p. 108), ya que esto no hace “derechos” a los derechos sociales sino simplemente “servicios sociales”, reduciendo la posibilidad de formalizar en la ley las prestaciones públicas y la delimitación de los procedimientos para asegurar su cumplimiento, es decir, imposibilita la garantía de los derechos sociales (Ferrajoli, 2004).

Por ello, la crítica de la praxis judicial propone que deben reducirse los escenarios de la arbitrariedad y el decisionismo y privilegiar la legalidad y el garantismo. Por lo que los derechos sociales no deben ser entendidos como prestaciones asistenciales otorgadas de forma discrecional<sup>41</sup> por el gobierno, ante la imposibilidad de los ciudadanos de proveerse de bienes y servicios. Estas prácticas no permiten fortalecer el Estado de derecho y distancia la razón del Estado con la sociedad.

En concreto, aun a pesar de las aportaciones teóricas para institucionalizar los derechos sociales, estos continúan aplicándose en espacios donde prevalecen los excesos, es decir, donde el mismo gobierno aprovecha la ausencia de mecanismos que los hagan exigibles, otorgándose de forma discrecional, siendo esta ventaja el medio perfecto para la obtención de apoyo político, clientelas y prácticas corporativas que distancia cada día más a la sociedad del Estado.

### **2.2.2. Los derechos sociales en la búsqueda de la igualdad**

La existencia de igualdades y desigualdades son la justificación para construir igualdades y desigualdades normativas que requieren una justificación razonada para su existencia. De ello resulta, que en el proceso democrático, la calidad de la representatividad impacta en la definición de la igualdad sustancial. Lo que genera que la igualdad formal tenga un efecto en la sustancial.

---

<sup>41</sup> Acorde a los intereses político-electoral del momento, haciendo de los derechos sociales débilmente establecidos, una decisión exclusiva, arbitraria y tendenciosa en la forma, cantidad y grupo favorecido en la distribución de los bienes públicos; dando lugar a la formación de prácticas clientelares y corporativas. Escenario donde muy posiblemente el grupo que debe beneficiarse no recibe los apoyos que son sus derechos.

Son dos las principales limitaciones a las que se enfrenta para su aplicación los derechos sociales, a saber, a) la definición de lo que debe entenderse por igualdad sustancial, teniendo como punto de partida la democracia y sus propias limitaciones; y b) los límites de aplicación de un derecho social (amplio o limitado) en función de las ausencias o deficiencias del ámbito jurídico.

Primero la discusión de la igualdad presenta un doble camino: “tratar igual lo que es igual y desigual lo que es desigual”<sup>42</sup> (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 34). El primer enunciado no requiere justificación (correspondiente a los derechos civiles y políticos donde el principio de universalidad está garantizado), en cambio la segunda sí implica justificación, ya que su fin es reducir las desigualdades a través de normas que den certeza y protección a los individuos en su particular modo de vida. Por ejemplo, si la discusión gira en otorgar el derecho a la educación para limitar la existencia de las desigualdades, sólo se logrará estableciendo que ricos y pobres deban básicamente estudiar en el mismo espacio. Ante ello, el problema de la igualdad sustancial radica en la búsqueda de desigualdades razonadas que permitan igualdad en los hechos<sup>43</sup> (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001). Es decir, partiendo de la existencia de desigualdades sociales, las normas expresen desigualdades jurídicas que permitan igualdades fácticas.

La igualdad formal reconoce solamente al “hombre abstracto” y con ello, ninguna desigualdad jurídica podría justificarse, la sola aceptación del Estado a los individuos evidencia el reconocimiento del hombre abstracto. Situación contraria de la igualdad sustancial que genera obligaciones en donde las particularidades del individuo y sus necesidades son una prioridad para el desarrollo del ciudadano y el desarrollo cualitativo de la democracia (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

Para lograr la igualdad sustancial es necesario aplicar diferencias normativas para que por medios jurídicos se disminuya la desigualdad fáctica prevaleciente.

---

<sup>42</sup> Esta es una razón por la cual O'Donnell sostiene que nos es apropiado usar el término “gobierno de la ley” ya que este requiere como condición evitar cualquier desigualdad (octubre 2004).

<sup>43</sup> Es decir, inicialmente un control sobre el legislativo por violación del principio de igualdad sólo procede: a) cuando estamos en presencia de un tratamiento desigual, sin ninguna razón que lo permita, y b) cuando estamos en presencia de un tratamiento igual, habiendo una razón que lo impida. Por ello, que un tratamiento desigual no resulte arbitrario o carente de razón no significa que, *contrario sensu*, un tratamiento igual haya de reputarse arbitrario (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 36).

Es decir, a partir de las desigualdades jurídicas justificadas será posible una igualdad en los hechos.

Sin embargo, la búsqueda de la igualdad en un sentido material, afronta diversas críticas, por decir algunas, se argumenta que requiere importantes recursos financieros y que la definición del monto y el derecho a financiar dependen de la libertad del legislador que representa a la voluntad popular asumiéndose con ello las posibles problemáticas que implica (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001; Przeworski, Octubre 1997). La existencia de recursos limitados es un argumento válido que justifica la institucionalización de las desigualdades, ya que determina el grupo social que será protegido para permitir igualdad social.

Sí no existiera limitación presupuestal y la representación fuera fluida sería posible el escenario utópico que plantea Luis Prieto Sanchís, quien expresa que la “más perfecta igualdad formal se daría en un estado de naturaleza prestacional, donde nadie se viera diferenciado cualquiera que fuese su situación o su conducta [lo anterior] son expresiones concretas de la igualdad sustancial” (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 30), de esta manera la igualdad formal no podría por sí misma justificar desigualdad jurídica alguna.

Sin embargo, sí el objetivo es reducir la desigualdad fáctica para que la igualdad formal pueda permitir un desarrollo de la democracia, entonces, la existencia de un problema que aliente la desigualdad es un criterio que permite el establecimiento de una desigualdad formal para que exista una igualdad fáctica; es decir, las normas jurídicas cuando buscan la existencia de igualdades formales no tienen justificación para permitir desigualdades formales, en cambio, la existencia de desigualdades fácticas es suficiente razón para generar normas desiguales que posibiliten la igualdad fáctica (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

De lo anterior surge la importancia del Estado de derecho como un elemento circunstancial para el desarrollo de la igualdad fáctica y en consecuencia el aumento de la libertad que implica la democracia; esta última es el espacio institucional donde la participación y la representación se debe dar en un ambiente de igualdad formal permitiendo la deliberación de los bienes sociales materiales para las desigualdades fácticas, dando lugar al reforzamiento de la libertad.

Esto es una razón por la cual, se da un proceso denominado por Bobbio de “especificación” gradual para determinar quiénes son los sujetos titulares de los derechos, “el paso se ha producido del hombre genérico, del hombre en cuanto hombre, al hombre específico, en la especificidad de sus diversos status sociales” (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 93) es decir, el cambio en el tipo de Estado<sup>44</sup> y los derechos que otorga, como podemos observar en la Figura 2.

Reconociendo los problemas a los que se enfrenta la teoría democrática, este es el espacio que permite definir qué se entiende por igualdad sustancial, reflejada en la institucionalización de los derechos sociales. Ante esto, la calidad de la democracia (en su aspecto normativo), permite afirmar que la existencia de mayores garantías de igualdad, implica el fortalecimiento de la dimensión procedimental.

---

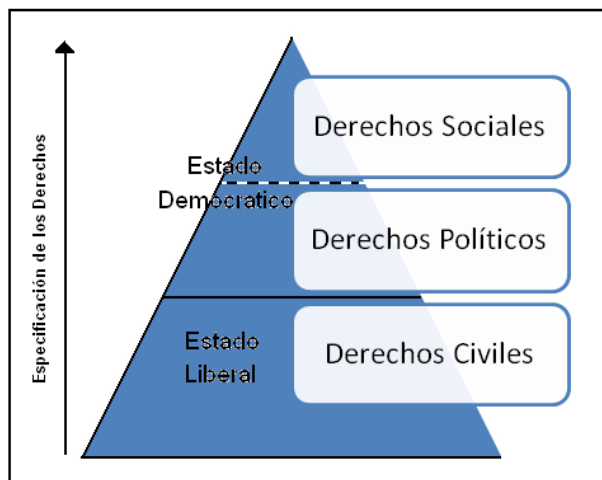
<sup>44</sup> Históricamente la formación de los derechos civiles, se desarrolló en un Estado de corte liberal; los derechos políticos se desarrollaron en un Estado que garantiza la aplicación del método democrático, por lo que este tipo de Estado adquiere la calidad de denominarse democrático (Del Águila, 2005). Ahora bien, asimismo la posición de Popper (Ángeles Luis, Colad., 1990), el método democrático es el mejor medio para generar el cambio social, y en este cambio se encuentra el establecimiento de los derechos sociales.

Los derechos civiles como políticos necesitan del reconocimiento jurídico del Estado, ya que al ser considerados derechos negativos por algunos teóricos, se alude para su gozo a la nula intervención del Estado, situación que es totalmente diferente en los derechos sociales que son concebidos como positivos por algunos teóricos porque requieren el respaldo organizativo y financiero del Estado (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

Los derechos políticos y sociales, surgieron tras luchas en la historia por su reconocimiento y otorgamiento. Respecto a los derechos sociales, su existencia es variable y requiere de argumentos que justifiquen el reparto de los recursos, situación que se logra por medio de los derechos políticos (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001), en los escenarios institucionales correspondientes.

Recalcando elementos que distinguen de otros derechos a los derechos sociales, se debe señalar que no todos los derechos son prestacionales por lo que es necesario precisar que carecen de calidad representativa por parte del Estado el derecho de huelga o la libertad sindical; otro aspecto ambiguo que tienen, es que requieren la intervención pública salvo el caso de la limitación de la jornada, el salario mínimo o las vacaciones anuales, que no son derechos sociales. El segundo elemento a destacar, refiere a bienes y servicios económicamente evaluables, es decir, implica la justificación de la asignación presupuestal y con ello la ausencia de costo (total) o subsidio (parcial) para los ciudadanos. Por último, el tercer elemento distingue a los derechos sociales por su naturaleza actual proclive a la ambigüedad, razón por la cual son aplicables a cualquiera de los fines del Estado, haciendo de estos un elemento discrecional para otorgarlos (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

Figura 2. Evolución del Estado y Especificación de los Derechos



Fuente: Elaboración Propia.\*

### 2.2.3. Los Derechos Sociales y su fragilidad en el Estado de Derecho

Los derechos civiles y políticos se encuentran plasmados a lo largo de un conjunto de normas y de instituciones que velan por su cumplimiento. Sin embargo, la aplicación de los derechos sociales enfrenta las limitaciones y/o ausencias propias del ámbito jurídico haciendo de estos derechos un asunto poco exigible. En suma, los alcances máximos y mínimos de los derechos sociales se deben a la precisión, amplitud o límites del mismo derecho que los reconoce y garantiza.

De lo anterior se desprende que no puedan ser susceptibles de tutela judicial, como lo afirma Luis Prieto Sanchís,

[...] las prestaciones, en efecto, requieren un amplio entramado organizativo, el diseño de servicios públicos, el desarrollo de procedimientos y, sobre todo, el empleo de grandes medios financieros que implican la adopción de decisiones típicamente políticas, de “legislación positiva” que, en el marco del Estado de derecho y de separación de poderes, parecen excluidas del ámbito jurisdiccional (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, pp. 57-58).

Los derechos sociales no pueden vigilarse de forma rígida como los derechos civiles y políticos por motivo de los amplios efectos que conlleva su garantía.

Se trata del problema de la ausencia de técnicas de garantía, por lo que la satisfacción de los derechos esta arbitrariamente determinada por los legisladores y a su vez niega la conformación de un autentico derecho. Esta divergencia entre

normatividad y efectividad, da paso a la formación de violaciones que no tienen procedencia a razón de las lagunas normativas, por lo que no se puede reclamar medidas coercitivas al gobierno (Ferrajoli, 2004).

Ahora bien, ¿qué se entiende por garantismo? Básicamente alude a afianzar, asegurar, proteger, defender, tutelar, derechos o bienes individuales; en un sentido estricto, un derecho garantista

[...] establece instrumentos para la defensa de los derechos de los individuos frente a su eventual agresión por parte de otros individuos y (sobre todo) por parte del poder estatal, lo que tiene lugar mediante el establecimiento de límites y vínculos al poder a fin de maximizar la realización de esos derechos y de minimizar sus amenazas (Gascón en Carbonell y Salazar, Edit., 2005, p. 21).

Lo anterior tiene como fin “la tutela de las libertades del individuo frente a las variadas formas de ejercicio arbitrario del poder” (Carbonell y Salazar, Edit., 2005, p. 21) ya que se parte de que del poder “hay que esperar siempre un potencial abuso que es preciso neutralizar [...] el garantismo<sup>45</sup> se opone al autoritarismo en política y al decisionismo en derecho” (Carbonell y Salazar, Edit., 2005, p. 22) privilegiando una democracia sustancial y de mera legalidad. Cabe señalar que es un concepto que proviene de la teoría jurídica, sin embargo no desconoce que para aplicarse, el poder legislativo tiene un papel central.

Así, el conjunto de derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917, entre los que se encuentra: el derecho al trabajo (art. 123), la educación (art. 3), y particularmente la salud (art. 4), son enunciados programáticos que en consecuencia establecen obligaciones, pero que están subordinados a interpretaciones que puede ser desde la conformación de “derechos mínimos” o “derechos sociales pequeños” hasta la máxima realización plena, o “derechos sociales fundamentales” (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

Retomando el problema principal, aún cuando los derechos sociales son plasmados en las constituciones como directrices, no pueden ser invocados, como también lo expresa Luis Prieto Sanchís al afirmar que,

---

<sup>45</sup> El modelo garantista se observa bajo tres acepciones: la primera designa un modelo normativo de derecho; en su segundo aspecto es un teoría jurídica; y en su tercer aspecto es un filosofía política, la que funda el Estado en el reconocimiento y protección de los derechos (Carbonell y Salazar, Edit., 2005).

[...] sirven más para respaldar al legislador que para sancionarlo, ya que estos enunciados constitucionales resultan lo suficientemente amplios como para que casi cualquier política pueda justificarse, pero también para que casi ninguna pueda reputarse como obligatoria (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 100).

Situación que podemos ver plasmada en el siguiente fragmento de nuestra Carta Magna (1917):

**Artículo 4o.** (Se deroga el anterior párrafo primero)

El varón y la mujer son iguales ante la ley. [...]

[...]

[...]

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

El argumento de Prieto Sanchís queda sostenido puesto que los enunciados constitucionales son tan amplios y obviamente poco precisos, de tal forma que cualquier política pública puede justificarse y a la vez no exista condición que haga exigible su mandato, aunado a que las particularidades en materia de salud dependen de cierta ley en la materia.

En suma, no existe protección efectiva ante la ausencia de normas que lo garanticen, dando lugar a espacios de discrecionalidad donde el ejecutivo y/o el legislativo propician la irracionalidad, la corrupción y la arbitrariedad. Como también lo expresa Ferrajoli:

[...] si bien gracias al Welfare State se han multiplicado las prestaciones sociales; no obstante, este desarrollo se ha producido 'a través de la simple ampliación de los espacios de discrecionalidad de los aparatos burocráticos, el juego no reglado de los grupos de presión y de las clientelas, la proliferación de las discriminaciones y de los privilegios, así como de sedes extralegales, incontroladas y ocultas del poder público y para-público' (En Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 104).

En síntesis, los problemas de los derechos sociales son en esencia de carácter económico y político; relativo al primero, tienen costos al igual que los derechos civiles y políticos<sup>46</sup>; en cuanto al segundo, ante la falta de mecanismos que

<sup>46</sup> Es relativamente falso el argumento de que los derechos civiles y políticos no son costosos en comparación con los derechos sociales; Gerardo Pisarello argumenta: "desde un punto de vista financiero, la distinción entre derechos civiles y políticos y derecho sociales no es tan tajante como parece. Del mismo modo que cuando se exige la protección de un derecho social, también esta demandándose la materialización de una libertad individual; así, la protección de la mayoría de los derechos civiles y políticos entraña un costo

garanticen su satisfacción, envolviendo “una onerosa y compleja mediación política y burocrática”, aumentando la existencia de espacios de discrecionalidad, base del despilfarro e ineficacia. Por lo que Ferrajoli propone una radical desburocratización del Estado social<sup>47</sup>, la formalización de procedimientos de garantía de los derechos sociales, el fortalecimiento de la transparencia y la reestructuración del Estado de Derecho (Ferrajoli, 2004).

Atendiendo lo anterior, el Estado no puede ser mínimo por muy liberal que este sea, ya que para garantizar la implementación de los derechos sociales, políticos y civiles, tendría que contar con un considerable apoyo burocrático; ahora bien, ello no significa que se promueva un uso irresponsable de los recursos financieros. Por ello, Ferrajoli (2004) propone formalizar los procedimientos para la garantía de estos tres grupos de derechos, sin perder de vista la eficiencia y la eficacia en su implementación (BM, 1997).

Concluyendo, “los derechos sociales son condiciones mismas del ejercicio de los derechos civiles y políticos y, por tanto, garantía de las igualdades conquistadas por el liberalismo y la democracia” (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 107). Considerar la eliminación de los derechos sociales implicaría el desconocimiento de los derechos políticos y la aceptación asimétrica de las igualdades sociales (formales).

Así mismo, la garantía de los derechos sociales depende de los poderes para materializarlos al interior de las leyes y con ello definir el ámbito de jurisdicción para establecer las obligaciones y en su defecto las sanciones por las omisiones ante el incumplimiento en el otorgamiento de los derechos sociales. De esta manera el modelo del garantismo requiere en su aspecto teórico el fortalecimiento del Estado de derecho para hacer plena la aplicación de los derechos sociales y reducir con ello, las prácticas discrecionales y decisionistas del gobierno en la distribución de bienes públicos como lo es la Salud.

---

económico [...] (dinero para organizar tribunales estatales que garanticen la defensa en juicio o el contenido de los contratos, dinero para sostener el ejercicio del derecho al voto, eventuales subvenciones que hagan efectiva la libertad de expresión, etc.)” (En Abramovich y Courtis, 2004, p. 130).

<sup>47</sup> Las características más importantes del Estado Social son: “1. La realización de la igualdad a través de la procura de un mínimo existencial. 2. Igualdad de Oportunidades. 3. Procura del orden económico. Y 4. Procura de un orden social” (Citado en Castro, Restrepo y García, abril 2007).

En suma, la garantía del derecho social requiere implícitamente el aumento de la representatividad, para en el mejor de los escenarios, verse reflejada en la construcción de un entramado institucional (leyes) que haga posible la distribución de los bienes públicos, aspectos que se materializan en la existencia de un Estado funcional. Empero, la ausencia de esto último, sólo permite afirmar que la representatividad es pobre y el estado de derecho limitado. El Estado no funciona no por omisión, sino por ausencia de instituciones que haga posible la garantía de los derechos sociales.

### **2.3. ¿Qué es un bien Público?**

Los derechos sociales (con ó sin garantía) como se a señalado anteriormente, son distribuidos discrecionalmente (desigualdades no justificadas) concretándose en bienes o servicios colectivos. Ante esto, los derechos se materializan u observan a través de la distribución de Bienes Públicos como en nuestro caso es la Salud. Pero ¿Qué es un bien público? ¿Cómo es que la salud es un bien público, si es un bien individual? Son planteamientos que son contestados a lo largo de este apartado.

Cabe señalar que la salud como tal no es un bien público, independientemente de si este servicio a sido otorgado a través de instancias públicas o privadas, por ello, se describe que la externalidad que genera el tener buena o mala salud (en el individuo) genera un bien público. Dicha la precisión, se entenderá que la externalidad que genera la salud es un bien público para la sociedad en general.

Un Bien Público (en adelante BP), es aquel que cumple básicamente dos condiciones: a) es imposible que alguien quede excluido de sus beneficios y b) no tiene rivalidad alguna, es decir, para todos tiene utilidad. De este tipo de bienes podemos encontrar desde el semáforo, que beneficia a una localidad, el mar que alimenta a una “N” cantidad de personas, el aire del cual no podemos renunciar por ser vital para los seres vivos, y por último la paz y fundamentalmente la seguridad pero vista a través de la salud, de la cual todos nos beneficiamos.

Los problemas sociales que surgen de la generación y consumo de BP tienen fuerte vínculo con el mantenimiento de la cooperación y la acción colectiva. Cabe señalar que el concepto de BP es proveniente de la economía, empero las

ciencias políticas lo han adoptado porque la generación de BP se debe sustancialmente a la política (Bonchek y Shepsle, 2005).

La característica de los mercados es producir bienes privados que sólo uno o unos cuantos disfruten (exclusividad) y su uso agote el disfrute de tal bien (oferta única), en cuanto a los BP la situación es diferente ya que logran resolver dos problemas: a) cualquiera puede disfrutarlos (no son excluyentes) y b) cualquier persona puede también obtenerlos –haya pagado/cooperado ó no- (oferta colectiva) (Bonchek y Shepsle, 2005; Ferroni y Mody, 2004). De forma sencilla un BP se puede definir como: “un bien cualquiera tal que, si una persona X, que forma parte de un grupo  $X_1, \dots, X_P, \dots, X_n$ , lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo” (Olson, 1992, p. 24).

Hasta aquí hemos planteado un concepto general de lo que es un BP, pero para entender y evitar posibles concepciones erróneas entraremos en mayores especificidades ante otros bienes que tienen diversa categoría, como puede verse detallado en el Esquema 1. Cabe señalar que esta clasificación permite entender los problemas que giran en torno a la justicia social<sup>48</sup>, la elección pública<sup>49</sup>, y demarca el papel del Estado en términos de política pública (Martínez, 2003).

La clasificación distingue el nivel de incidencia del estado y del mercado, haciendo una confrontación de los BP con los bienes privados, estos últimos no son suministrados de forma suficiente porque no podría garantizarse una competencia adecuada, mientras que un BP requiere del Estado quien a través de su autoridad puede exigir el pago de su producción, ya sea por medio de cargos a los usuarios, o de forma impositiva o a través de la cooperación. La ventaja de las instituciones del Estado es hacerse cargo de evitar el Free-rider<sup>50</sup> en la provisión de bienes, aunque ello sea difícil de lograr (Bonchek y Shepsle, 2005).

---

<sup>48</sup> “La idea moral rectora no es la Justicia sino el bienestar de todos los afectados” (Höffe Otfried en Nohlen, 2006, p. 794).

<sup>49</sup> La idea básica refiere a “acciones racionales de individuos bajo el punto de vista del análisis costos-beneficio” (Katharina Holzinger en Nohlen, 2006, p. 1431).

<sup>50</sup> Cuando se consumen BP, los agentes o individuos terminarían beneficiándose del bien sin que ello implique contribuir a su producción, aún cuando no tienen incentivos para cooperar. Por lo que el Estado se convierte en un “efectivo” actor, capaz de vigilar y controlar la reproducción de estos problemas a través de impuestos, subsidios, etc. (Stiglitz, 2000). Cabe advertir que si todo mundo razonara de la misma manera que un polizón el bien no se produciría. Por lo que se justifica la presencia del Estado en la producción de estos bienes y su capacidad para obligar a la gente a contribuir.

Esquema 1. Clasificación de los Bienes			
Tipo	Principios	Ejemplos	Observación
Bienes Privados	Exclusión Existencia de consumo rival <sup>51</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bienes de consumo personal</li> </ul>	Mercado competitivo
Bienes Públicos Puros	<b>No exclusión</b> <b>Consumo no rival<sup>52</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Defensa Nacional y Alumbrado Público</b></li> </ul>	<b>No tiene implicaciones de Justicia</b>
Bienes Públicos Impuros	Bienes Club	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agua, Parques y Puentes (con condición de cobro) o la Educación</li> </ul>	No tiene implicaciones de Justicia ya que se alude al mercado
	Bienes Compartidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se comparte por necesidad como el congestionamiento urbano</li> </ul>	El consumo se realiza de forma compartida pero limitada
	Bienes Preferentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valores tradicionales o comunes</li> <li>Donaciones</li> </ul>	La preferencia (estatal) está justificada y no se funda en intereses particulares
	Bienes Comunes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Libertades Básicas<sup>53</sup></li> <li>Desigualdad mínima posible del ingreso y la riqueza<sup>54</sup></li> <li>Bienes materiales básicos garantizados<sup>55</sup></li> </ul>	Se debe asegurar que a cada quien se le respete su dignidad como persona: Justicia Sustantiva

Fuente: Elaboración propia en base a Martínez, 2003; y Kaul, Grunberg y Stern, 1999.

Situación adversa ocurre en el mercado, ya que primero no producirá el bien de forma suficiente y segundo no tiene la capacidad legal y legítima para imponer sanciones y evitar las prácticas del Free-rider (Stiglitz, 2000). En suma la discusión y producción de BP lo hace un tema de política de cabo a rabo (Bonchek y Shepsle, 2005).

<sup>51</sup> Cuando existe consumo rival, refiere a que si un bien es utilizado por una persona, no puede ser utilizado por otra (Stiglitz, 2000).

<sup>52</sup> Se refiere a los casos en donde el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra (Stiglitz, 2000).

<sup>53</sup> Evitar la existencia de abusos o bloquear amenazas contra la dignidad. Por ejemplo: libertad de expresión, de asociación, de pensamiento, la igualdad de oportunidades.

<sup>54</sup> Busca evitar que grupos menos favorecidos les impida desarrollar una vida digna.

<sup>55</sup> Por ejemplo: la educación, la salud, el empleo, el vestido y la vivienda.

Ya he comentado algunas estrategias para su producción, sin embargo, este es un punto delicado, ya que se habla de la intervención de múltiples actores, entre los que se encuentran: privados, sociales y públicos (Bonchek y Shepsle, 2005); del cual se conocen y problematizan algunas formas de interacción entre estos y algunos comportamientos propios de los actores en la producción de estos bienes. En cuanto al consumo no hay mucho que decir, más que: ¡a disfrutarlo!...

Sintetizando lo anterior, tenemos dos cierres: a) la no excluibilidad “es la fuente de coordinación y problemas de financiación en el ofrecimiento de un bien público, por el incentivo de usarlo sin pagar” (Ferroni y Mody, 2004); en consecuencia, b) la preocupación gira no sólo en torno a la capacidad institucional del gobierno (governabilidad) sino requiere un gobierno capaz y eficaz en la provisión de BP, por lo que el enfoque de la buena gobernanza reduce los problemas a los que se enfrenta la provisión de un BP.

### **2.3.1. Externalidades**

Los BP conciben a su vez un efecto interesante, ya que su producción genera externalidades tanto positivas como negativas, por ejemplo: la salud; sin olvidar que existe el riesgo de que estas externalidades se confundan con los BP.

De acuerdo con Bonchek y Shepsle (2005) los efectos externos son un tipo especial de bien público, es decir, como una secuela, un resultado no intencional. Y por tanto, es de oferta colectiva ya que no puede evitarse y no es excluyente. En función de ello, Cornes y Sandler (1996) afirman que los BP puros pueden considerarse como “casos especiales de externalidades” (Citado en Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 6). De esta forma, se puede correr el riesgo de definir con imprecisión entre el bien público en concreto y la externalidad del mismo.

¿Pueden concebirse como externalidades? La salud en sí misma no es un bien público, ya que como tal es un bien de club que beneficia a una persona en concreto y a su entorno inmediato, afortunadamente o desafortunadamente, si genera externalidades positivas, por ejemplo: cuando vacunamos a nuestros hijos contra las enfermedades transmisibles beneficiamos a la población de su entorno mediato. Por lo que esta externalidad, si es un bien público como lo a definido Cornes y Sandler (1996). Cabe señalar que los servicios de salud pueden ser

otorgados por privados o por instituciones públicas, situación que no se discute. Lo que se destaca es la externalidad que estos servicios públicos o privados generan. De esta manera, los problemas de salud pública pueden visualizarse como externalidades negativas que rebasan las fronteras de un Estado-nación.

Para desarrollar aún más el argumento, las externalidades pueden ser tanto positivas (generan bienestar o seguridad) como negativas (afectaciones o daños), por ejemplo: la salud o la música escandalosa de un vecino, puede beneficiar o perjudicar a terceros, así los efectos externos pueden provenir de BP o privados.

Ahora bien, las externalidades han sido bien aprovechadas por la política, por ejemplo: las externalidades positivas para que continúen produciéndose, se recurre al establecimiento de subsidios, por ejemplo: el gobierno puede implementar políticas de subsidios a quien reduzca a cero su consumo de corriente eléctrica ya que esta acción reduce la cantidad de contaminantes al medio ambiente y aumenta la calidad del aire y la salud de los habitantes. Quienes se beneficiarían personalmente serían los ciudadanos que colocaran y dependerán exclusivamente de la energía solar. El ciudadano se beneficia de un bien privado y el gobierno promueve que se mantenga esta externalidad positiva.

En cambio, las externalidades negativas al generar daños a terceros, si requieren de mecanismos más agresivos para evitar la producción de estos males, por ejemplo: retomando el ejemplo anterior, el gobierno puede implementar políticas donde se agrave (pago de impuestos) o regímenes regulatorias, a las empresas que rebasen la cantidad de contaminantes al medio ambiente (los 100 IMECAS<sup>56</sup> por decir una cantidad). De esta forma las empresas tienen el incentivo de mejorar sus tecnologías y reducir por estas la cantidad de contaminantes que vierten al medioambiente, en este caso quien se beneficia directamente son los habitantes y el gobierno; este último promueve el cuidado ambiental y la protección de la salud de sus habitantes.

En términos de política una externalidad puede convertirse en un bien o mal públicos.

---

<sup>56</sup> Abreviación que significa "Índice Metropolitano de la Calidad del Aire" (IMECA) y sirve para medir los niveles de contaminación en el aire y que pueden ocasionar molestias al cuerpo humano; para mayores referencias consultar: <http://www.planverde.df.gob.mx/ecotips/41-aire/456-ique-son-los-imecas.html>. Consulta realizada el 17 de octubre de 2013.

Ahora bien, la categorización de un BP puede variar de acuerdo al ámbito donde se desarrolle, por ejemplo, en el ámbito local, estatal, nacional o global. De esta forma no sólo varían sus características –por sí sustanciales- sino las condiciones de su provisión, ya que dependiendo del espacio geográfico del bien público o privado se puede determinar el área de beneficiarios (Braña, julio 2004).

Para saber si un BP es local, estatal, nacional o global, hay un elemento que nos puede ayudar a delimitarlo espacialmente y es el origen de un mal público o el espacio que aflige el mal público, ya que esto puede afectar a más de un país y/o a distintos sectores económicos y sociales. Esta delimitación es fundamental, ya que permite identificar a los actores (con capacidad) que tendrán que intervenir para la producción del bien o la erradicación del mal público.

Ante ello, los países pueden actuar por su propio interés –legítimo por cierto- contribuyendo a la generación de bienes públicos globales, como: mejores sistemas de salud, sistemas financieros controlados, menos emisión de gases de efecto invernadero, etc. que son acciones producidas al interior de los mismos, pero que en efecto producen externalidades positivas o negativas que impactan a otras localidades, regiones o continentes.

Caso contrario sucede, ante la poca funcionalidad del Estado, se hace necesaria la coordinación internacional, por ejemplo: situaciones que requieren respuesta conjunta como una emergencia sanitaria altamente expansiva, crisis financieras, etc. son problemas que tienen efectos (externalidades) que rebasan las fronteras nacionales (Ferroni y Mody, 2004), por lo que la cooperación no es un acto de gracia sino una obligación.

En conclusión, si asumimos que los derechos sociales son distribuidos de forma discrecional con fines electorales ante la ausencia de garantías que limiten estas prácticas, entonces, el otorgamiento de los bienes públicos es en consecuencia arbitrario y de acuerdo a los fines de la política a ejecutar. Lo anterior permite afirmar (aunque sea de forma teórica) que el acceso a los servicios de salud depende de las políticas que generen mayor legitimidad para el gobierno en turno y de los recursos disponibles.

Es decir, los servicios de salud atienden las necesidades de los políticos y no las necesidades apremiantes de los ciudadanos independientemente de su posición social, sacrificándose con tal acción, un mayor control de las enfermedades y el disfrute de la población en general a los beneficios individuales de la salud. En el fondo, un Estado disfuncional, es muestra de que este, no garantiza la protección de uno de los más grandes bienes públicos que existen, a saber, la protección de la sociedad que gobierna, razón que justifica la existencia del Estado.

#### **2.4. Estado con régimen democrático ¿garantiza la Calidad democrática?**

Recapitulando, las disfuncionalidades del Estado dan paso a la formación de ciudadanías de baja intensidad, que en espacios geográficos con poca aplicación del Estado de derecho, da lugar a la formación de zonas marrones. Aunado a, la distribución discrecional de los derechos sociales ante la falta de mecanismos jurídicos que los hagan exigibles y en consecuencia el otorgamiento arbitrario de los bienes públicos (entendido como los servicios de salud) se ven coartados ante la ausencia de normas que los hagan aplicables a cualquier individuo.

Son elementos (teóricos) que nos hablan de un estado de derecho truncado (O'Donnell, enero 2001), es decir, un Estado justificado a no funcionar debido a que el gobierno no a diseñado las demás obligaciones que debe de cumplir, aunque su omisión constitucional es evidente.

Si bien es cierto, un Estado funcional que contiene un régimen democrático, es definido por O'Donnell como: "un Estado que sanciona y respalda la ciudadanía política pero omite o es incapaz de sancionar y respaldar parte importante de los derechos emergentes de otros aspectos de la ciudadanía" (En Mariani, Coord., 2008, p. 31). Es decir, es un Estado que garantiza los derechos políticos y civiles, más los derechos sociales terminan siendo papiros de buenas intenciones.

Ante esto, el problema es doble: primero, si el desarrollo de los derechos sociales no a llegado a garantizarse, se debe a que los ciudadanos han delegado sus decisiones a los representantes, configurándose con ello, democracias

delegativas ó democracias defectuosas<sup>57</sup>; y segundo, ante la existencia de ciudadanías de baja intensidad, se reducen las posibilidades de tener poliarquías de largo aliento (O'Donnell, enero 2001).

De acuerdo con la teoría, el cambio de un régimen autoritario o dictatorial hacia un régimen democrático, se le denomina: *transición* entendida como la “construcción de instituciones de la democracia representativa y el sistema político funcione en el marco de elecciones libres y la competencia plural de partidos” (Nohlen, 2006, p. 124) de acuerdo con los criterios establecidos por Dahl; aspecto que se observa en toda América Latina, con excepción de Cuba a finales de 1970 y durante los años de 1980 (Nohlen, 2006).

Esto permite afirmar que el proceso de democratización o de la transición a la democracia en México “finaliza con la histórica alternancia del 2000” (Cansino y Covarrubias, Coord., 2007, p. 9), para iniciar la discusión del “problema de la calidad democrática que coincidía necesariamente con el segundo proceso (consolidación democrática)” (Cansino y Covarrubias, Coord., 2007, p. 9); esta discusión teórica permite situarnos en un punto muy riesgoso entre la consolidación y la regresión o el derrumbe de la democracia (breakdown of democracy) (Nohlen, 2006).

Este breve análisis, nos permite dar comienzo a la descripción de los elementos más importantes de la calidad democrática, ya que esta conceptualización de mejoramiento de las democracias busca (valga la redundancia) mejorar la relación existente entre el Estado y la sociedad.

Cabe advertir que en el presente apartado, no forma parte el concepto de Consolidación democrática<sup>58</sup> bajo las previsiones anteriormente señaladas, sin embargo, y en el ánimo de dejar claro algunos elementos propios de la teoría democrática, se entenderá por aquella, de acuerdo con Morlino, como “un proceso

---

<sup>57</sup> Delimitar tipológicamente las nuevas democracias que han surgido por el cambio de sistema, corresponde a una tendencia defecto lógica muy extendida, sin embargo, no deja de perder su importancia debido a su capacidad de explicar “la concentración de poder en el cargo de presidente sin control horizontal, y con el cual se intenta determinar tipológicamente la práctica gubernamental presidencial en las democracias jóvenes” (Nohlen, 2006, p. 341).

<sup>58</sup> Hay que entender la transición y la consolidación democrática como dos procesos separados, que se llevan a cabo uno después del otro. Ahora bien, la transición puede llevarse a cabo en un tiempo muy corto, y la consolidación se lleva a cabo en un largo plazo. Sin embargo, no toda transición se ve coronada aunque sea en consecuencia por una consolidación democrática y mucho menos se puede equiparar con la permanencia o la persistencia de la democracia en el tiempo. (Nohlen, 2006).

que tiene como consecuencia la continúa adaptación de los actores políticos a las reglas del juego democrático, y con ello, la continua ampliación de la legitimidad del orden político establecido” (En Nohlen, 2006, p. 266). Es decir, en el fondo de la discusión de la Consolidación democrática se encuentra las formas de organización institucional de la democracia, es decir, elecciones libres y pluralismo político sin límites temporales.

Cabe precisar que el presente capítulo, no se ocupa de lo que debe ser “el único juego del pueblo” aludiendo a la consolidación democrática; sino a la estructuración de los Estados para hacerlos más funcionales, “en la medida que incorpora más derechos y garantías para que los ciudadanos puedan de manera efectiva vigilar, controlar y sancionar a sus autoridades” (Cansino y Covarrubias, Coord., 2007, p. 136).

#### 2.4.1 ¿Que es una democracia de calidad?

Los derechos civiles y políticos por sí mismos no son suficientes al interior de un país, razón por la cual institucionalizar mayores espacios de libertad e igualdad al interior de los Estados democráticos es el siguiente escalón para el desarrollo de los derechos emergentes de los ciudadanos<sup>59</sup>. En este sentido el método democrático se ve como el instrumento que hace posible la calidad democrática. Pero ¿qué significa calidad democrática?, en palabras de Morlino:

[...] una democracia de calidad o buena es aquella que presenta *una* estructura institucional estable que hace posibles la libertad y la igualdad de los

---

<sup>59</sup> Cabe señalar que no se adoptará el concepto de “consolidación democrática” al interior de este análisis, ya que Cesar Cansino, ha señalado como insustancial este concepto, aspecto que puede verse reflejado en el siguiente fragmento: “El tema de la calidad de la democracia surge de la necesidad de introducir criterios más pertinentes y realistas que los existentes para examinar a las democracias contemporáneas, la mayoría de ellas (sobre todo las de América Latina, Europa del Este, África y Asia) muy por debajo de los estándares mínimos de calidad deseables. Por la vía de los hechos, el concepto precedente de ‘consolidación democrática’, con el que se pretendían establecer parámetros precisos para que una democracia recién instaurada pudiera considerarse firmemente institucionalizada y legitimada, terminó siendo insustancial, pues fueron muy pocas las transiciones que durante la ‘tercera ola’ de democratizaciones, para decirlo en palabras de Samuel P. Huntington (1991), pudieron efectivamente consolidarse. Por el contrario, la mayoría de las democracias recién instauradas si bien han podido perdurar lo han hecho en condiciones francamente delicadas y han sido institucionalmente muy frágiles. De ahí que si la constante empírica ha sido más la mera persistencia que la consolidación de las democracias instauradas durante los últimos treinta años, se volvía necesario introducir una serie de criterios más pertinentes para dar cuenta de manera rigurosa de las insuficiencias y los innumerables problemas que en la realidad experimentan la mayoría de las democracias en el mundo” (En Cansino y Covarrubias, Coord., 2007, pp. 128-129). A razón de ello, asumo la crítica señalada por Cansino al ver reflejado en este concepto un asunto poco sustancial.

ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, p. 29).

¿Por qué el adjetivo de calidad? Este adjetivo proviene del sector industrial y mercantil y apunta tres significados diferentes: calidad en términos de procedimientos, calidad en términos de contenido y calidad en términos de resultado. En el mismo sentido que las tres, calidad democrática es definida en sus tres variantes:

Una buena democracia es por tanto y ante todo un régimen ampliamente legítimado que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad en términos de resultados*) [...]. Segundo, una buena democracia es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan libertad e igualdad (*calidad en términos de contenido*). Tercero, en una buena democracia los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de la ley. Monitorean la eficacia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad en términos de procedimiento*) (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, pp. 29-30).

Conforme lo anterior, Morlino (Cansino y Covarrubias coord., 2007) propone la existencia de cinco dimensiones<sup>60</sup> en las que las buenas democracias o democracias de calidad –como se le quiera denominar ya que son similares- se desempeñan; sin embargo, para efectos de esta investigación sólo trabajaremos en dos, a saber: de la dimensión procedimental, el Estado de derecho (rule of law); y de la dimensión sustantiva, el logro de un mayor espectro de libertades y una mayor igualdad política, social y económica.

#### **2.4.2. Estado de derecho en una democracia de calidad**

Como se señaló anteriormente, una de las dimensiones de la calidad de la democracia es el Estado de derecho, sin embargo, esta discusión ya fue planteada, por lo que nos ocuparemos en este apartado de lo nuevo del Estado de derecho en la calidad democrática.

---

<sup>60</sup> En palabras de Morlino: “La primera dimensión procedimental es el gobierno de la ley (rule of law). La segunda es la rendición de cuentas (accountability). La tercera dimensión concierne a la reciprocidad (responsiveness) o correspondencia de las decisiones políticas a los deseos de los ciudadanos y la sociedad civil en general. Las últimas dos dimensiones son de naturaleza sustantiva: la primera es el respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro de libertades; la segunda es la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica” (Cansino y Covarrubias coord., 2007, p. 30).

La calidad democrática (además del Estado de derecho), reclama aplicación igualitaria de la ley, “ninguno está por encima de ella, incluso en el nivel supranacional” (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, p. 33), la inexistencia de corrupción al interior de la administración pública y en consecuencia nulo dominio del crimen organizado, es otro de los objetivos del Estado de derecho. Es decir, se privilegia “la existencia de una burocracia local, civil, centralizada que de forma competente, efectiva y universal aplique la leyes y asuma su responsabilidad en caso de algún error” (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, p. 33), recordando que la ausencia de su aplicación, da lugar a zonas marrones y en consecuencia la existencia de ciudadanos de baja intensidad.

Por lo anterior, el Estado de derecho permanece como un factor fundamental de la calidad democrática y juega un papel muy importante para el desarrollo de las otras dimensiones (Cansino y Covarrubias Coord., 2007). Por lo que, entorpecer el Estado de derecho, orilla a los estados a tener democracias descontentas, esto es, la existencia de actitudes anti sistema que zanján a los actores políticos a actuar de acuerdo a los intereses y pretensiones de los poderes facticos que persiguen intereses ajenos a los de los ciudadanos, dando lugar a un declive de la reciprocidad, el problema de la representación, y la simulación en la rendición de cuentas<sup>61</sup>; en corolario, la pérdida de confianza de las instituciones públicas –en

---

<sup>61</sup> Vinculada al gobierno de la ley, la Rendición de Cuentas, (segunda dimensión procedimental) se define como: “La rendición de cuentas, la segunda dimensión de la calidad democrática considerada aquí, es la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales. Schedler (1999, p. 17) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres características principales: la información, la justificación y el castigo/recompensa. [...] Estos tres elementos requieren de la existencia de una dimensión pública caracterizada por el pluralismo, la independencia y la participación real de una gama de actores individuales y colectivos” (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, p. 35-36).

En función de ello, existen dos tipos de rendición de cuentas: vertical y horizontal; la primera está dirigida a la facultad que tienen los electores para demandar a los gobernantes sobre las decisiones por este instruidas. Sin embargo, este tipo de rendición de cuentas tiene una limitación temporal y espacial: la primera señala que los ciudadanos sólo pueden recompensar o castigar a los gobernantes después de un lapso de tiempo a través de las elecciones. Y en cuanto a la espacial, existe el problema relativo a la información es decir, el ciudadano no sabe con quién dirigirse (sí es a nivel local, estatal o federal), afortunada o desafortunadamente aún con estas asimetrías de información se lleva a cabo la rendición de cuentas entre los niveles de gobierno. Por lo que esta se hace entre desiguales (Cansino y Covarrubias Coord., 2007; O’Donnell, 2004). Y de forma poco efectiva.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, tiene la finalidad de limitar o controlar el poder entre los gobernantes, o entre los poderes, o entre los niveles de gobierno o entre organizaciones. Por lo que la rendición de cuentas se realiza entre iguales, y se encuentra establecida en la ley. Es evidente, que tanto la rendición de cuentas vertical como horizontal tienen sus excesos o sus fallas –sí se le quiere llamar de esta forma- sin embargo, no ahondaremos en estos debido a la naturaleza de la investigación, pero si el lector desea conocerlos remítase a: Cansino y Covarrubias Coord., 2007; O’Donnell, 1994; Lowenstein, mimeo.

particular- “al parlamento, el sistema legal, las fuerzas armadas y policiales y la administración pública” (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, p. 41).

En síntesis la calidad de la democracia implica como condición necesaria el fortalecimiento del Estado de derecho, debilitarlo significaría, acciones ilegales contra los ciudadanos, obstaculizando las otras dimensiones de la calidad democrática como la reciprocidad y la rendición de cuentas. En otras palabras, el Estado de derecho es la condición institucional que garantiza el desarrollo de la democracia y sus libertades.

### **Reciprocidad**

Otra dimensión de la calidad democrática, es la reciprocidad<sup>62</sup> (dimensión de resultados) entendida como: “la capacidad de satisfacer los intereses de los gobernados al ejecutar las políticas que responden a sus demandas” (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, p. 40), dimensión que se encuentra vinculada con la rendición de cuentas, e implica:

[Qué la] evaluación de la respuesta del gobierno esté relacionada con la forma en que sus acciones se ajustan o difieren de los intereses de sus electores. Por tanto la reciprocidad debe tratarse en conexión con la rendición de cuentas. [Y es entendida como] una forma de ver la representación “en acción” (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, pp. 39-40).

Sin embargo, este concepto tiene sus límites, siendo dos los que destacan:

[...] los líderes electos no siempre buscan entender y responder a las percepciones y las posiciones de los ciudadanos. Los recursos disponibles que tiene un gobierno para responder a las necesidades de una sociedad civil [corresponde a la segunda de las limitaciones]. Recursos escasos y restricciones económicas en el gasto público afectan la reciprocidad incluso en los países más ricos (Cansino y Covarrubias coord., 2007, p. 42).

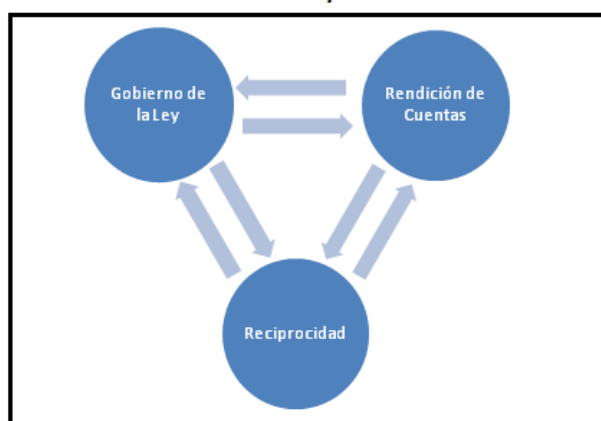
Es decir, el diseño normativo de los derechos sociales y su entrega materializada en bienes públicos, una vez más tiene dos límites: el problema de la representación y los límites a los recursos financieros, materiales y humanos. Estas condiciones son muestra de un gobierno poco comprometida con los ciudadanos en sus necesidades.

---

<sup>62</sup> La Reciprocidad es una dimensión complicada de estudiar empíricamente, implica un compromiso de parte del ciudadano, y en cierta medida conocimientos especializados por parte de este; en cuanto al ámbito de su investigación, existen diversas maneras de conocerla y sistematizarla y ello claro tiene sus límites. Por lo que –para los fines de esta investigación- no se pretende ahondar en este concepto de la calidad democrática, en tanto, invitamos al lector se remita a: Cansino y Covarrubias Coord., 2007.

Por otro lado, la reciprocidad es una premisa fundamental de la rendición de cuentas, que da paso a la aplicación de la ley, como puede verse en la Figura 3, donde se observa la relación existente entre estas, situándose con especial énfasis el gobierno de la Ley, como eje fundamental para el desarrollo de una buena democracia (Cansino y Covarrubias Coord., 2007).

**Figura 3. Calidad Democrática: Conexión entre Dimensiones Procedimentales y de Resultado**



Fuente: Tomado de Morlino En Cansino y Covarrubias, 2007, p. 44.

Ahora bien, la teoría de la reciprocidad también definida como la representación en acción, se manifiesta a través de cuatro componentes<sup>63</sup>, de los cuales se menciona uno –por la pertinencia de la investigación- a saber: “los servicios que son garantizados a los individuos y los grupos representados por el gobierno” (Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 40). Teóricamente el componente antes señalado se encuentra limitado por dos frentes: primero, los gobernantes no buscan resolver los problemas de los representados prefiriendo maximizar su poder, ante ello, definen los problemas dependiendo del beneficio que les pueda generar (buscador de renta).

El segundo frente que limita la reciprocidad, deviene de la cantidad de recursos disponibles para la resolución de los problemas; generando por ello opiniones

<sup>63</sup> Por mencionar, el resto refiere a: “las políticas en el centro del interés público; la distribución de bienes materiales a sus electores a través de la administración pública y otras entidades; y la extensión de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de lealtad y apoyo al gobierno (Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 40).

negativas por parte de los ciudadanos, dando lugar a un malestar democrático general o dicho de otra forma, la deslegitimación de los sistemas democráticos (Cansino y Covarrubias, coord., 2007).

Por ello, Bingham Powell, considera la “reciprocidad como una conexión entre preferencias y políticas” (En Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 98), asume que es complejo (cuando hay responsabilidad) para los tomadores de decisiones juzgar y diferenciar los intereses de las preferencias, ya que los ciudadanos pueden estar mal informados o con información limitada; sin embargo, concluye asumiendo –y con mayor razón su servidor- “que los ciudadanos son los mejores jueces de sus propios intereses” (En Cansino y Covarrubias, coord., 2007, p. 98), lo anterior es muestra de la dificultad de evaluar la calidad de la reciprocidad democrática (Cansino y Covarrubias, coord., 2007)<sup>64</sup> y con ello su vinculación con la representatividad. Sin embargo, lo anterior no es razón para olvidar a los ciudadanos.

Como hemos visto, la teoría de la calidad democrática incorpora conceptos que permitan identificar de forma sencilla los problemas a los que se enfrenta un Estado con un régimen democrático. Empero, la virtud de los conceptos descritos por la teoría de la calidad democrática, es que sí logran materializarse, con total calidad (valga la redundancia), se logra un Estado **de** y **para** la democracia, lo que O’Donnell a denominado un Estado democrático, que se define como:

Un estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de sus sistema legal e instituciones sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes (Mariani, Coord., 2008, p. 31).

Así mismo, él observa que el concepto de Estado en términos generales funciona bajo cualquier régimen político, y en consecuencia no reconoce u omiten la existencia de derechos emergentes (Mariani, Coord., 2008); por lo tanto argumenta en defensa de su concepto:

[...] la definición de un Estado democrático es un horizonte normativo nunca alcanzado por país alguno. Pero esto no impide que esa definición tenga

---

<sup>64</sup> Para conocer los elementos y argumentos que evidencian la dificultad para evaluar la reciprocidad en la Calidad Democrática véase Cansino y Covarrubias, coord., 2007.

consecuencias empíricas, ya que permite indagar en qué medida y acerca de que derechos específicos se observan avances (y eventuales retrocesos) en las diversas dimensiones de la ciudadanía implicadas por la democracia (Mariani, Coord., 2008, p. 31).

A pesar de ello, como parte de la calidad de la democracia se encuentra el aumento de instituciones que garanticen el desarrollo de la libertad y de la igualdad, aunque, para la existencia de esta condición, se tienen que cubrir dos aspectos:

La primera pertenece a la capacidad de enriquecer la legalidad de los derechos y las libertades disfrutadas por los ciudadanos, sin limitar o dañar a otros. La segunda concierne a los procedimientos actuales a través de los cuales estos derechos son garantizados a todos los residentes de un área determinada (Cansino y Covarrubias Coord., 2007, p. 45).

La existencia de condiciones que permitan el desarrollo de la igualdad y la libertad, se debe a la aplicación plena de una de las dimensiones de la calidad democrática, indelegablemente la procedimental.

Para finalizar este apartado, no se puede decir que no existen democracias de calidad, ya que en su aspecto prescriptivo busca que los Estados con regímenes democráticos generen los diseños institucionales que hagan posibles la libertad y la igualdad. Particularmente esta última, ya que permite la reducción de ciudadanías de baja intensidad y un mayor acercamiento al Estado. Mientras ello ocurre sólo se puede sostener que la discrecionalidad en el otorgamiento de los derechos sociales nos habla de una democracia de baja calidad en donde los ciudadanos no han ganado el derecho a tener derechos.

Para cerrar este apartado, el gobierno de la Ley es factor fundamental en el desarrollo de la rendición de cuentas y la reciprocidad. Pero, plantear (aunque sea hipotéticamente) sí el desarrollo del Estado de derecho, la reciprocidad y la rendición de cuentas para que puedan ser llevados a cabo ¿Requieren la intervención de organismos o actores externos al Estado para su verdadera implementación? O dicho de otra forma, la intervención de estos entes externos, ¿Podrán garantizar la aplicación de los derechos sociales, provocando como externalidad, la plena aplicación de la ley, la rendición de cuentas y la reciprocidad?

## Reflexiones

Los derechos políticos son factor de cambio de las instituciones del Estado. La representación en condiciones apropiadas permite la producción de instituciones que benefician a los ciudadanos, por el simple carácter público que ostenta el Estado; sin embargo, si la representación no se logra, continuarán existiendo y en función del gobernante los problemas que aquejan a la ciudadanía.

Sin embargo, aún cuando los derechos sociales dependen de un aspecto técnico en lo jurídico, la responsabilidad última de estos depende de un régimen que haga sancionable y garantizable el disfrute de estos derechos. Empero, la calidad de la representatividad impacta en la definición de la igualdad sustancial.

Por afortunado que parezca la existencia de los derechos civiles<sup>65</sup> y políticos<sup>66</sup>, no son suficientes para disfrutar plenamente un Estado para la democracia, la calidad democrática se erige como modelo que nos llama a un uso más operativo y eficaz del Estado de derecho, de la reducción problemática que implica la representación y de la generación constante de normas que hagan del poder y nuestro entorno un asunto más controlable. Creo que los derechos sociales son un medio pertinente para hacer del ciudadano un actor más activo y de peso en la aplicación de la ley, asumiéndose como el principal poseedor de derechos que lo haga un ciudadano para el Estado del que forma parte.

Por otro lado, la solución relativa a la garantía de los derechos sociales, muy bien la señala Ferrajoli, al expresar que en la base del despilfarro, corrupción y burocracias superficialmente eficientes, se encuentra la reestructuración del Estado de derecho, y la formalización de procedimientos para la garantía de los derechos sociales (En Carbonell y Salazar, Edit., 2005). Por ello, se puede

---

<sup>65</sup> En este sentido, los derechos civiles como derechos explícitamente estipulados para la libertad son de acuerdo con nuestra Constitución los siguientes: el derecho a la defensa legal (art. 1 ); la libertad personal (art.16); el derecho a la privacidad (art. 14 y 16); el derecho a la libertad de elegir el lugar de residencia (art. 11); el derecho a emigrar (art. 37); la libertad de pensamiento y expresión (art. 6 y 24); el derecho a la información, a una prensa libre (art. 6 y 7); a la libertad de asamblea, asociación y organización, incluyendo organizaciones políticas (art. 9); y a la prohibición de la tortura (art. 22) (Cansino y Covarrubias Coord., 2007; Emmerich Coord., 2009). Como podemos notar, son derechos que forman parte de la teoría del Estado liberal, y que fueron fundados para limitar los poderes y arbitrariedades de los detentadores del poder.

<sup>66</sup> Refiriéndose a los derechos políticos, consecuencia de los derechos civiles, se encuentra como pilar de la democracia procedimental per excellence el derecho al voto, el derecho a ser electo en un cargo público, el derecho a elegir gobierno, el derecho a la ciudadanía como condición para emitir el voto (arts. 35 y 37) (Cansino y Covarrubias Coord., 2007; Emmerich Coord., 2009). En efecto, son derechos que se ejercen al interior de un Estado democrático y que responden a la problemática de quienes serán los que gobiernen.

concluir una vez más, que los derechos sociales son otorgados de forma arbitraria, y en consecuencia, la distribución de los bienes públicos es arbitraria a pesar de ser colectivo. Por lo que se puede concluir, que al tener un Estado disfuncional que no sólo afecta a los ciudadanos y a sus instituciones, también perjudica a través de sus externalidades la seguridad y el bienestar de otros países.

“El altruismo puede engrasar las ruedas de la política social pero no sustituir una maquinaria de coerción”  
Klein, 1980

### Capítulo III. El vaciamiento del Estado

Se ha señalado que un Estado disfuncional no distribuye de forma eficiente y eficaz los bienes y servicios que una sociedad requiere, sin considerar la presencia de democracias delegativas. Ante estos supuestos, se coloca la discusión teórica de la ingobernabilidad como expresión de que los regímenes democráticos generan más conflictos que los autoritarios (Bobbio, 1989b), por ello, se requiere modificar el patrón directivo de gobierno para evitar las disfuncionalidades de este.

El presente capítulo se ocupa de la cuestión de la capacidad y eficacia del gobierno, en donde su acción garantiza uno de los bienes públicos por los cuales se erige el Estado, a saber el mantenimiento de la vida de la sociedad. Desafortunadamente, las crisis mermaron la capacidad de acción del Estado de tal forma que no es un ente omnipresente sino un actor más en las dinámicas de la globalización donde tomará lugar como coordinador de la sociedad que gobierna.

Así mismo, el presente da respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué tan bien gobierna el gobierno? la discusión teórica no se centra en la legitimidad del régimen (cap. I y II) sino en su capacidad para actuar y resolver problemas sociales. Muestra de ello, es la presencia de excesos que orillan al Estado a perder el control como ente omnipresente capaz de dirigir por sí mismo su sociedad, resultando de ello la ingobernabilidad, por lo que se tuvo que cambiar el patrón directivo de gobierno para darle respuesta a la crisis.

Tres son los efectos de la ingobernabilidad<sup>67</sup>: a) la reforma fiscal originada por el consenso de Washington, y la reforma eficaz promovida por el Banco Mundial; b) el vaciamiento del Estado y c) la conformación de un Estado de trabajo Schumpeteriano. Este conjunto de medidas, fueron fuertemente cuestionadas ya

---

<sup>67</sup> Cuando me refiere a los efectos de la ingobernabilidad, se está hablando de la crisis del Estado de Bienestar Keynesiano; en este sentido se sitúan una serie de reformas estructurales que den más funcionalidad al Estado y no pierda su relación con la ciudadanía.

que disminuían la presencia del Estado en la sociedad, de ahí la razón por la cual, la gobernabilidad privilegia el diseño institucional, para mantener el orden y la paz.

Las reformas inducidas de primera y segunda generación, muestran que el comportamiento del Estado en materia de finanzas es muy costoso, por lo que la propuesta, era reducir y cambiar el patrón de gobierno predominante, con la finalidad de aplicar buenas prácticas que mantengan la estabilidad al interior de los países (gobernabilidad en su aspecto macro), sin olvidar que el enfoque de la gobernanza surge para generar lo que en su momento el Estado lograba de forma individual, es decir, garantizar la supervivencia de la sociedad a través de la participación de múltiples actores en el que el producto de esta interacción fueran los bienes públicos.

Este capítulo da muestra teórica, de que el Estado ya no es un ente aislado, sino un actor más en la escena global, donde la nueva lógica radica en la participación de múltiples actores para proveer espacios de bienestar y estabilidad a su sociedad. A sazón de que las nuevas actividades económicas y financieras han transformado y limitado a los gobiernos ante la estructura global de operación.

¿Cómo reformar la intervención social del Estado? Planteamiento que es atendido a través de las tres consecuencias que generó la sobrecarga del mismo, ya que evidenció su incapacidad para hacer frente a las demandas sociales; su nuevo objetivo es redirigir sus funciones de tal forma que sea capaz, eficiente y eficaz; razón por la cual el Estado tiene que actuar institucionalmente. Donde la gobernanza requiere como elemento base un **eficaz** aparato gubernamental.

Cabe advertir, que este capítulo describe el proceso de vaciamiento del Estado, en un sentido estrictamente teórico, y brinda una explicación del desdibujamiento del Estado por efecto de la ingobernabilidad, sin embargo, no pierde su capacidad heurística de explicar una posible realidad.

### 3.1. Crisis del Estado de Bienestar

La crisis<sup>68</sup> del estado de bienestar<sup>69</sup> se ubica básicamente en el proceso de gobernar que llevaban a cabo los gobiernos y que se sustentaba en el gasto

---

<sup>68</sup> Se entiende por crisis “aquella situación que se presenta cuando los problemas y conflictos de una sociedad superan la capacidad de respuesta de su instancia de gobierno y/o de sus otros recursos colectivos

público, en la forma de intervención del estado en la economía<sup>70</sup> y en la verticalidad del accionar gubernamental al interior de un régimen democrático.

El Estado de bienestar Keynesiano (en adelante EBK), se constituyó como la aplicación de una teoría económica que admite la intervención del Estado en el desarrollo del capitalismo en condiciones críticas (ocasionadas por las fallas del mercado); que permitió a través de la protección el incremento de los ingresos de las masas<sup>71</sup> (Picard y Useche, marzo 2006).

Sin embargo, un Estado cuya inversión es colosal y cuyos ingresos son mínimos, lo coloca ante una posición de imperfección en materia económica, política y social ocasionadas por el patrón de gobierno predominante; ya la historia nos demuestra que en la década de los 50s se presenta gradualmente el aumento de la inflación; para los 60s un aumento exponencial e ineficaz de la burocracia y del gobierno; para los 70s y 80s se exagera la estanflación, el desempleo, y una excesiva carga sobre el gobierno; para los 90s (ante la presencia de la globalización), el aumento de desigualdades con un carácter más explícito, exclusión social e inestabilidad al interior de las familias y del Estado mismo (Esping-Andersen, 1999).

Los gobiernos de los 40s hasta los 70s eran los conductores de la economía y del bienestar de los ciudadanos, el gobierno<sup>72</sup> en sí mismo era el protagonista del

de supervivencia y convivencia (economía, infraestructura, tecnología, complejo educativo y de salud, familia y organizaciones intermedias...), con el efecto de dar inicio a procesos de debilitación, desorganización y descomposición, que toman múltiples formas de agitación, crítica, conflicto, delito, desafección y deserción y que representa una amenaza a la viabilidad de la sociedad" (Aguilar, 2006, p. 53).

<sup>69</sup> El surgimiento del EB obedece a una necesidad histórica y correctiva por parte del Estado, "de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es sólo una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues hay que optar necesariamente entre la revolución o las reformas sociales" (Ochando, 1999, p. 30). Por lo que Pelayo García argumenta que el EB no pretende ser socialista, ni capitalista en su acepción clásica, sino busca "resolver problemas agobiantes irresolubles dentro de la estructura del Estado liberal y [aprovechar] las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial" (Citado en Ochando, 1999, p. 30).

<sup>70</sup> Casi se dieron la mano la derecha como la izquierda, liberales y marxistas, para criticar al Estado de bienestar, "por insuficiente, ineficaz, centralista, burocrático, paternalista y, sobre todo, por padecer una permanente y casi congénita crisis financiera que limitaba seriamente su capacidad de actuación" (Ochando, 1999, p. 12).

<sup>71</sup> Lo anterior ocurrió en el momento en que "la pobreza y la desigualdad dejaron de ser un problema moral para convertirse en un problema político, el Estado quedó legitimado para intervenir en el proceso de distribución de la renta y el bienestar social con una política social más activa" (Ochando, 1999, p. 30).

<sup>72</sup> Para García Pelayo, dos son las condiciones contextuales que hicieron surgir el EB: "a) la necesidad de resolver los problemas sociales irresolubles dentro del Estado liberal, y b) las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial" (En Ochando, 1999, p. 30).

Ahora bien, parafraseando a Carlos Ochando (1999), el EB se concibe como el modelo institucionalizado, en el que la política social logra implementar los derechos sociales y la garantía de los derechos políticos.

desarrollo del Estado-nación, que tenía como objetivo, de acuerdo con Keynes, coordinar, apoyar, financiar, invertir en la estabilidad económica<sup>73</sup> (Jessop, 1999). Y el control, represión o negociación ante los ciudadanos y los trabajadores (particularmente) en conflicto, etc., situación que describe Aguilar con más detalle:

La probabilidad de que la creciente demanda social, estimulada por los derechos sociales [otorgados] y por las promesas sociales desbordadas de los partidos en busca del voto, rebasa las capacidades fiscales, administrativas y de autoridad política de los gobiernos se debe principalmente al patrón de gobernación de los gobiernos de los Estados sociales, que en los años de la postguerra han construido su legitimidad [...] no sólo [...] con referencia a la aplicación de la ley [...] sino mediante el discurso de una ideología igualitaria y equitativa de bienestar que se materializa en la provisión de bienes y servicios a sus ciudadanos [...] (neocorporativismo, pluralismo de grupos de interés...) sobre el crecimiento económico del país (2006, p. 56).

En suma, el desempeño de los Estados con regímenes democráticos, que causaron ingobernabilidad se debió a dos principales factores: a) la desproporción del número de demandas ante la limitada capacidad de respuesta<sup>74</sup> del sistema político, dio lugar al problema de la sobrecarga; y b) la distribución de poder “difusa”. Es decir, la competencia entre los poderes y los conflictos entre la sociedad, convierten al conflicto en “una especie de conflicto a la segunda potencia” (Bobbio, 1989b, p. 106). La ingobernabilidad se originó en la sobrecarga que dio paso a la crisis fiscal que desembocó en crisis política.

En términos económicos, los Estados afrontaron diversos problemas que pusieron en evidencia los aspectos negativos del patrón de gobierno, por ejemplo: el aumento de la deuda externa y la incipiente calidad de los bienes y servicios que producía el Estado; ello sin considerar, los problemas que se sucintaron en el

---

Integrando a la clase trabajadora en el sistema capitalista. Por ello, Rodríguez Cabrero define al EB como: “un conjunto de instituciones ‘complementarias’ de las economías corporativas en expansión ‘evolutivas’ y no rupturistas con las instituciones económicas capitalistas, y ‘negociables’ entre capital y trabajo bajo el arbitrio asimétrico del Estado” (Ochando, 1999, p. 29).

<sup>73</sup> El EB, se distingue en materia finanzas públicas, en el aumento del gasto público, en particular del gasto social (política social reflejada en la seguridad social), por una parte, y por la otra se concibe como empresario e inversionista, dando paso al desarrollo del Estado de Bienestar Keynesiano. Sin olvidar que, el EB se desarrolla para solucionar las inherentes fallas del mercado (Ochando, 1999): la competencia imperfecta, las externalidades, los mercados incompletos, la información imperfecta, el paro y las perturbaciones económicas y por último, los Bienes Públicos (Stiglitz, 2000). Concretamente en su aspecto económico el EB no elimina el mercado, sólo delimita las relaciones entre individuos y el mercado. Fundándose una especie de politización de la economía, ante la socialización de los gastos (en educación, sanidad, etc.) “el conflicto distributivo se fue trasladando desde la esfera productiva hacia la esfera política” (Ochando, 1999, p. 40) asumiendo el Estado la solución de los problemas sociales.

<sup>74</sup> “Los conflictos sociales en este tipo de regímenes [democráticos] son mayores en comparación con regímenes autocráticos” Bobbio, 1989, pp. 103-106.

mercado interno, como fue la incompetente clase empresarial que vivía a expensas del gobierno. En el aspecto social, el aumento exponencial de los programas sociales con fines electorales<sup>75</sup>, etc. Dando como efecto, dinámicas racionales que Aguilar describe a continuación:

[...] las gestiones de propósito colectivo e igualitario, democráticas o no, deterioran los activos y la riqueza social disponible y desincentivan la producción, ocasionando múltiples comportamientos oportunistas de desresponsabilidad social y de ineficacia económica, [...] en estas condiciones, el comportamiento económico de todo actor racional consiste en ahorrarse los costos de producir beneficios que serán repartidos de manera igual, independientemente de la contribución personal que se haga [...] El efecto es el parasitismo social o la “gorronería” (freeriding), o el “rentismo” (rentseeking), que erosiona la productividad de una organización o país, a la vez que incrementa la distribución más allá de los límites razonables de la producción previsible de la riqueza (Aguilar, 2006, 59).

Esto llevó a las naciones a profundas crisis financieras, crisis política (legitimidad) y crisis social (perdida de la confianza, manifestaciones, descontento y más crítica), motivadas por la negada respuesta a las demandas sociales (de trabajadores, empresarios, y ciudadanos) de ahí la razón por la cual, la Comisión Trilateral le denomina un Estado sobrecargado<sup>76</sup>.

En concreto, las crisis del Estado de bienestar, fue invariablemente de origen endógena al propio Estado. Se expusieron los efectos perversos de la política social aún considerando que redujo los riesgos sociales<sup>77</sup>; también, se evidenció la

<sup>75</sup> En su aspecto político, se resulta que el EB acogió la democracia representativa como condición necesaria para el desarrollo y expansión de este tipo de Estado. Vinculado al establecimiento de un “pacto sociopolítico entre sindicatos, organizaciones empresariales, y [fundamentalmente] Estado” (Ochando, 1999, p. 41) con la finalidad de disminuir las posibilidades de transformaciones radicales al sistema político.

<sup>76</sup> Por sobrecarga, se entiende: “la desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y los recursos disponibles de gasto público y de autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta” (Aguilar, 2006, p. 56).

<sup>77</sup> La teoría del EB prescribe la generación de mecanismos que aseguren a la población contra los riesgos sociales, situación que sólo el Estado podría afrontar. Ahora bien, ¿En qué momento un riesgo individual se convierte en un riesgo social? De acuerdo con Esping-Andersen, tres son las razones que lo justifican: “En primer lugar, ocurre cuando el destino de un individuo (o mejor, de muchos individuos) tiene consecuencias colectivas; cuando se halla en juego el bienestar de la sociedad. [...] En segundo término, los riesgos se hacen sociales simplemente porque la sociedad los reconoce como merecedores de atención pública. Y en tercer lugar, la creciente complejidad de la propia sociedad significa que una parte aún mayor de los riesgos se origina en fuentes que escapan al control de cualquier individuo” (Esping-Andersen, 1999, p. 55).

Considerando lo anterior, Göran Therborn argumenta que el EB “constituye un sistema de reproducción humana [es decir] se mantiene vivos a los seres humanos ya existentes, y se mantiene a determinada población mediante la creación de nuevas generaciones de humanos” (En Ángeles Luis, Colad., 1990, p. 104). Razón por la cual, el EB tiene por objeto lograr la “seguridad en el contexto social, es decir, seguridad frente a la vejez, el paro, la enfermedad, y otras situaciones de desempleo” (Ochando, 1999, p. 31). O más concretamente: “[...] los estados de bienestar consisten en instituciones y arreglos estatales para la reproducción humana simple o expandida de una determinada población. Estas instituciones y arreglos

presencia de las fallas del estado y la debilitación del efecto de legitimación que brinda la democracia y la pérdida de lealtad ocasionada por la imposibilidad del gobierno de responder a las demandas sociales, haciendo inevitable el abrigo de la ingobernabilidad.

La ingobernabilidad se ve respondida a través de un conjunto de acciones que van desde: a) la transformación del Estado a través de reformas inducidas a su estructura institucional (reformas de primera y segunda generación); b) el vaciamiento del Estado traducido en reformas a la administración, hasta; c) el cambio en la intervención del Estado en la economía y la sociedad, aspecto traducido en un Estado de Trabajo Schumpeteriano. Todo lo anterior, con la finalidad absoluta de dejar de gobernar con un estilo -por decirlo de una manera- ortodoxo para controlar la forma de hacer gobierno. Es decir, la ingobernabilidad es controlable si se modifica el patrón directivo de gobierno, espacio donde se encuentra la respuesta a la crisis (Aguilar, 2006). El inconveniente “no es el exceso sino el defecto del poder” (Bobbio, 1989b, p. 103).

Finalmente, la crisis fiscal de los 70s y 80s puso en duda la fortaleza del Estado de bienestar, por ejemplo, el endeudamiento de las haciendas públicas, “la crisis petrolera de 1973 y el abandono de los Estados Unidos en ese mismo año del patrón oro/dólar –que supone el fin del sistema monetario internacional respecto de su diseño original en Bretton Woods” (Galán, abril 2009, p. 344) son suficiente razón para generar un nuevo diseño del sistema capitalista internacional y por ello, se justifica la propuesta de un Estado de Trabajo Schumpeteriano.

Retomando el planteamiento de la ingobernabilidad,

---

brindan suministros para la procreación, subsistencia, educación, vivienda, salud, garantía de ingresos, mantenimiento de ingresos y servicios sociales” (En Ángeles Luis, Colad., 1990, p. 104).

Por ello, los EB son concebidos como un conjunto de instituciones y arreglos de gobierno con la presencia del mercado para reducir la pobreza ocasionada por este, para garantizar la reproducción humana, por lo que garantizar –valga la redundancia- “la supervivencia de una población socio-política [...] ha sido desde siempre vista como un bien público” (En Ángeles Luis, Colad., 1990, p. 109). De esta forma, el Estado es concebido como un proveedor de bienes públicos, así, para Therborn los Servicios Nacionales de Salud son el ejemplo moderno de política social dirigida a mejorar la calidad de vida de la población (En Ángeles Luis, Colad., 1990).

Concerniente a la reproducción humana expandida como bien público, implica que la misma población sea capaz para vivir y “reproducirse bajo ciertas condiciones por encima del nivel de supervivencia” (En Ángeles Luis, Colad., 1990, p. 110). Elemento que justifica al Estado como responsable de proveer un mínimo para el mantenimiento de la reproducción de la vida humana, es decir (en términos económicos), reducir los riesgos y las contingencias a través de la distribución y el crecimiento económico (En Ángeles Luis, Colad., 1990) por medio de los salarios, el pleno empleo, la educación, la sanidad, y los servicios sociales.

[...] no se ubicó en el diseño institucional de los estados democráticos ni en la estructura del sistema económico de mercado, sino en el proceso de gobernar o en el patrón directivo que seguían los gobiernos sociales y que se sustentaba en el gasto público a fin de responder a las demandas materiales en las que se plasmaban los derechos sociales de los ciudadanos (F. Aguilar 2010, p. 12).

Por ello, la ingobernabilidad refiere exclusivamente a la capacidad de gobernar del gobierno<sup>78</sup> y se reitera que no alude “[a] la estructura constitucional del Estado y menos con la estructura del sistema económico o social” (Aguilar, 2006, p. 57).

Se trata de observar la acción gubernativa para señalar si esta se encuentra en crisis, es decir, no se mira la estructura interna (conjunto de instituciones), sino las prácticas de gobierno (lo que Aguilar denomina patrón de gobierno) y por lo tanto de las excesivas capacidades y facultades de intervención en la economía y la vida social. “Lo que en la práctica significa poder responder a la demanda social desbordada” (Aguilar, 2006, p. 58).

Lo que resta de este capítulo, plasma las principales teorías sobre la transformación al que fue sometido el Estado para cambiar el patrón de gobierno; segundo, solidificar sus capacidades natas; y tercero, posicionarlo ante la gran escena global, teniendo como fin, garantizar el orden al interior del Estado.

### **3.1.1. Las Fallas del Estado ante la Comisión Trilateral**

La crisis del Estado de bienestar Keynesiano reveló la existencia de las fallas del Estado<sup>79</sup> en la economía. Las fallas se ubican en, información limitada que envuelve la toma de decisiones, un control muy limitado sobre la burocracia, aspecto que genera buscadores de renta y maximizadores de presupuesto, practicas que generan un amplio costo al erario público y a la ciudadanía.

---

<sup>78</sup> Expresar que el gobierno ya no gobernaba a su sociedad, no alude a su incapacidad para mantener la coacción, sino todo lo contrario; es decir, conducir a la sociedad hacia objetivos específicos para la convivencia y, en segundo lugar, coordinar a los diversos sectores para llevarlos a cabo. Ya que esta situación era afrontada por el Estado de forma exclusiva y centralista, logrando con ello, cometer practicas deficientes.

<sup>79</sup> 1. Información Limitada. Muchas medidas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever. [...] Muchas veces los Gobiernos no disponen de la información necesaria para tomar decisiones. 2. Control limitado de las empresas privadas. El Estado no controla totalmente las consecuencias de sus intervenciones. [...] 3. Control limitado de la burocracia. El Parlamento aprueba las leyes, pero delega su ejecución en un organismo público. [...] 4. Limitaciones impuestas por los procesos políticos. Incluso aunque los Gobiernos estuvieran perfectamente informados de las consecuencias de todas las distintas medidas posibles, el proceso político a través del cual se toman las decisiones plantearía otras dificultades (Stiglitz, 2000, pp. 17-18).

Es considerable entender que los gobiernos no poseen toda la información para poder tomar decisiones, y por lo tanto no conocen con precisión la consecuencia de las mismas; por otro lado, la existencia de funciones concretas y limitadas en sectores y áreas del gobierno o de los poderes no garantiza la aplicación de las leyes, por lo que se pueden relegar las decisiones a otros órganos, y estos últimos por causa de intereses (personales o de grupos, cuales sea que representen) no tengan incentivos para buscar la implementación de sus decisiones y obligaciones. Aunque, ello no es razón que justifique la ineficiencia del Estado.

Algunos teóricos como Stiglitz (2000), ven en las fallas ocasionadas por la intervención del Estado en la economía, suficiente razón para que se abstenga de intervenir y resolver las deficiencias supuestas o demostrables de los mercados.

A pesar de ello, el “exceso” de democracia (demandas desbordadas y representación sin conducción) que caracterizó al EB concibió un escenario de ingobernabilidad que sólo podría resolverse en menoscabo de los derechos sociales alcanzados a través de la política del Welfare State (Córdova, diciembre 1996). La misma idea puede encontrarse en, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* que señala:

The demands on democratic government grow, while the capacity of democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy which has manifested itself in Europe, North America, and Japan in the 1970s (Crozier, Huntington, y Watanuki, 1975, p. 9).

Concretamente, se evidencia la pérdida de capacidad del gobierno para afrontar las demandas sociales, dando paso a una crisis de gobernabilidad. Por ello, el nuevo objetivo del Estado es adelgazarse.

Córdova, argumenta que la Comisión Trilateral crítica la política paternalista para que sea sustituida por el principio liberal de un Estado mínimo, es decir, función restringida al mínimo funcional para conducir a la sociedad de forma someramente general, cediendo actividades al sector privado<sup>80</sup> (dando paso a la eficiencia en la provisión de bienes y servicios); (Córdova, diciembre 1996).

Córdova describe además, que son cuatro los elementos que fueron achacados por la Comisión Trilateral al Estado:

---

<sup>80</sup> Lo que en México se llamó “la privatización de las paraestatales.

a) La deslegitimación de la autoridad y la desconfianza en el liderazgo de los gobernantes [...] b) La sobrecarga de las estructuras sociales, causadas por la ineficacia de los medios gubernamentales para afrontar la expansión democrática en la participación política, por el desequilibrado desarrollo de las actividades del propio gobierno y por una exacerbada tendencia inflacionaria en la economía. c) La intensificación de la competencia política en la cual se funda todo sistema democrático, [...] dando pie a fenómenos de “pluripartidismo enfermizo” [...] d) el “parroquialismo”<sup>81</sup> que han generado en las estructuras internacionales las tendencias democráticas del Estado benefactor (Diciembre 1996, p. 26).

De los cuales, sólo tomaré como línea de argumentación, la sobrecarga que asumió el Estado y que dio paso a la ingobernabilidad, debido al gran número de servicios y bienes que proveía, provocando ineludiblemente una crisis fiscal, de ahí que gran parte de las fuentes de recursos del Estado provenían del endeudamiento externo; y por si fuera poco, el comportamiento instrumental de los ciudadanos elevó el costo de intervención del Estado, por lo que se implementó una serie de mecanismos que empezaran a enriquecer sus arcas, disminuir su intervención en el mercado por medio de la liberalización de la economía, reconociendo en este último como motor de crecimiento y desarrollo, aún a pesar de que este tenía sus fallas.

Por ello, la mejor solución de la Comisión Trilateral, fue rediseñar al estado, desembarazándolo del problema para garantizar al mínimo su función.

### **3.1.2. Primera Consecuencia: Antes de vaciar al Estado, hagamos un Consenso (la reforma fiscal)**

Ante un Estado sobrecargado, se recurrió a acciones que disminuyeran los gastos sociales, aprovechar las oportunidades y disminuir los riesgos que genera la formación de nuevos mercados. Ante ello, se conformó un consenso que diera legitimidad a la “cultura de la estabilidad”. A razón de que las políticas sociales aplicadas al interior de los estados y la globalización, daban paso a la inflación y a los desequilibrios macroeconómicos, por lo que John Williamson presentó diez

---

<sup>81</sup> De acuerdo con Nohlen, es un “concepto peyorativo relacionado con una actitud mental o un modelo de conducta, los cuales estriban en una estrechez de miras que no es superada” (2006, p. 1000).

temas de política económica denominándolas, el Consenso de Washington<sup>82</sup> o también nombrado por otros, las Reformas de Primera Generación.

Antes de pasar al decálogo, ¿Qué es la reforma del estado? la meta de una reforma del Estado, es “diseñar instituciones que den a los gobiernos el poder para hacer lo que deben hacer, al mismo tiempo que los impidan de hacer lo que no deben hacer” (Przeworski, octubre 1997, p. 2). Estas no sólo se concentran en aspectos administrativos sino también políticos.

Considerando lo anterior, el consenso modifica el diseño institucional del Estado a través de un conjunto de reformas político –administrativas. Se acuerda que las políticas a implementar por parte de los Estados (particularmente del continente Americano) son: i) disciplina presupuestaria; ii) cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructura); iii) reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; iv) liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; v) búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; vi) liberalización comercial; vii) apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; viii) privatizaciones; ix) desregulaciones, y por último; x) garantía de los derechos de propiedad (Gutián y Muns, Edit., 1999). Como puede consultarse con algunos de sus efectos, en el Esquema 2.

En palabras de Aguilar, la primer reforma del Estado,

[...] centró su atención en el ajuste de las finanzas públicas, en la necesidad de revisar el vasto ámbito de la intervención estatal en la economía y en la vida social y, en consecuencia, en la necesidad de adelgazar el aparato gubernamental, con particular énfasis en el escrutinio, número, función, y desempeño de las empresas públicas (Aguilar, 2008, p. 47).

En términos generales, el conjunto de medidas expresadas busca restablecer el equilibrio macroeconómico, con un gobierno de menores dimensiones y eficiente, permitir el desarrollo de un sector privado y en expansión y la aplicación de políticas focalizadas a la reducción de la pobreza.

---

<sup>82</sup> Adquiere el nombre de Washington por el complejo político-económico intelectual integrado por los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), el Congreso de los Estados Unidos de América, la Reserva Federal, y los altos cargos de la Administración.

---

## **Esquema 2. Afectaciones significativas que a sufrido el Estado de Bienestar Keynesiano**

---

### **Desregulación Financiera y liberalización de los mercados**

Se ha dado en los ámbitos nacional e internacional. Abrió paso a la libre movilidad de los capitales y la expansión de los mercados de dinero. Entre sus consecuencias, se encuentra una pérdida de soberanía económica para los estados nacionales. Entraña también una disminución de la intervención económica directa del Estado, una política de privatizaciones, una mayor flexibilización laboral y la consolidación de las relaciones de mercado.

### **Ajuste macroeconómico**

Con una perspectiva monetarista, sus prioridades han sido el control de la inflación y del déficit público.

### **Reforma administrativa del Estado**

Reducción del Tamaño del sector público, privatización y *tercerización* hacia nuevos actores –proveedores de servicios; introducción de métodos de gestión privada en los procesos de gobierno.

### **Transformación de los procesos productivos**

Sus fuentes principales son las políticas de desregulación. La introducción de nuevas tecnologías (sobre todo de la información); la ampliación del comercio internacional; y la *deslocalización* de empresas. Ha dado lugar a un incremento de los estándares de productividad y conectividad que rigen al conjunto de las actividades y unidades económicas.

### **Incremento del comercio internacional**

Derivado de las estrategias de liberación comercial adoptada por los estados, las cuales han sido intensamente promovidas desde la esfera multilateral. También contribuye a esta expansión comercial el incremento y la mejora de las opciones de transporte, regional e intercontinental, de mercancías.

### **Deslocalización de empresas**

Generalmente, busca aprovechar menores costos laborales en otros territorios, por lo que se a vuelto un factor de competitividad importante para las empresas. Este proceso precariza el trabajo, pues tiene efectos a la baja sobre las condiciones laborales –en la escala global- tanto en términos de salarios como de prestaciones y de estabilidad.

Fuente: Galán, en Andamios abril 2009, pp. 346-347.

---

Por otro lado, el tema de la equidad se encontró totalmente excluido, ya que el fin de este decálogo es conformar “una lista positiva más que una lista normativa” para poder tener discusiones “útiles” donde la ideologías estén ausentes. Para que el inversionista recupere la confianza (Gutián y Muns, Edit., 1999).

Cabe mencionar que la crisis fiscal orilló a la restructuración financiera y administrativa con el objeto de “restablecer su capacidad para llevar a cabo sus funciones sociales constitucionales” (Aguilar, 2010, p. 15) es preciso agregar que esta restructuración fue lógicamente neoliberal. Razón que justifica la naturaleza de las reformas de primera generación.

### 3.1.3. La segunda Reforma del Estado (la regla es la eficacia)

Debido al excesivo corte a la intervención del Estado en la seguridad social y en la economía, se perdió la lealtad de los ciudadanos y la legitimidad en los procesos democráticos como generadores de cambio. Razón por la cual, el Banco Mundial propone para justificar al Estado ante su sociedad el *Informe sobre el Desarrollo Mundial (1997)*. En donde se responde a la pregunta: ¿Cuál debe ser el papel del Estado? Es decir, qué puede hacer, qué no puede hacer y cómo lo debe de hacer. Aquel no deja de ser fundamental para el desarrollo económico y social, pero, no como agente directo del desarrollo sino como un socio impulsador de este proceso (BM, 1997).

De acuerdo a Held y McGrew el Estado<sup>83</sup> es “como un vehículo para garantizar el orden nacional e internacional mediante el ejercicio del poder nacional. [Por lo que deben] perseguir sus objetivos en un entorno político altamente incierto y competitivo” (2003, p. 27). Esta es la razón de ser de la Reforma de Segunda Generación, donde se busca efectivamente el retorno del Estado, es decir, un retorno no a la intervención cuantitativa (expansiva) sino cualitativa (eficacia) para atender a su ciudadanía.

Esta reforma, tiene como objetivo formar un Estado **eficaz**, es decir, “que actué como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y de los individuos” (BM, 1997, p. III) a través de buen gobierno, que por si no es un lujo sino una necesidad. Sin esta eficacia no es posible alcanzar un desarrollo sostenible en el ámbito económico y social.

En este sentido se pretende implementar una doble estrategia: primero, se busca lograr la gobernabilidad a través de la articulación de las actividades del Estado de tal manera que estén vinculadas con su capacidad institucional<sup>84</sup> por

---

<sup>83</sup> Aprovechando las ventajas del Estado, y particularmente las singulares, exponemos “sus poderes para imponer tributos, prohibir, castigar, y exigir la participación. Sus poderes tributarios le permiten financiar el suministro de bienes públicos; su poder para prohibir y castigar le faculta para proteger la seguridad personal y los derechos de propiedad, y su poder para exigir la participación le permite reducir al mínimo el número de personas que disfrutan de los BP pero se resisten a pagar la parte del costo que les corresponde. Ese mismo poder sirve para ayudar a resolver problemas de acciones colectivas que aminorarían los beneficios sociales del mercado de seguros o impedirían que se efectuaran inversiones privadas mutuamente complementarias” (Banco Mundial, 1997, p. 29).

<sup>84</sup> Relativo a esta primera estrategia, es preciso mencionar que asumo el concepto de capacidad propuesto por el Banco Mundial, que dice: “Por capacidad del Estado se entienden sus posibilidades de aplicar medidas colectivas con el menor costo posible para la sociedad. Este concepto de capacidad

medio de actividades públicas fundamentales que permitan un aumento de su eficacia (BM, 1997).

La segunda estrategia, aspira a “ampliar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas” (BM, 1997, p. III). De acuerdo con el informe, estas dos estrategias permitirán importantes efectos en el bienestar económico y social. La propuesta invita a los gobiernos a moderarse, ya que no tienen que caer en la insignificancia (Estado Mínimo), y mucho menos dominar el mercado (Estado Interventor), sino se busca un punto medio que permita el desarrollo del mercado y la Sociedad Civil (BM, 1997), a través de la cooperación se logrará el desarrollo de todos.

Esta doble estrategia parte del supuesto de que el Estado es capaz de responder a los desafíos que se le presenten, siempre y cuando anteponga la gobernabilidad a sus acciones y después se esfuerce por una revitalización de sí mismo, para hacerse más competente.

### **3.1.3.1. Acomodar la función a la capacidad: qué hace el Estado y cómo lo hace**

La primera estrategia privilegia lo que se debe hacer de lo que no se debe hacer, es decir, mejorar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos<sup>85</sup>.

“Primera función del Estado: asentar bien los cimientos” (BM, 1997, p. 3). A través de cinco tareas fundamentales<sup>86</sup>, se pretende alcanzar el desarrollo sostenible y compartido, que contribuya a reducción de la pobreza. Con la

comprende la capacidad administrativa o técnica de los funcionarios públicos, pero su contenido es mucho más amplio. Abarca también los mecanismos institucionales más profundos que establecen el margen de flexibilidad, las normas y limitaciones con que deben contar los políticos y los funcionarios públicos para actuar en pro del interés colectivo. [Concepto que puede ser observado en] tres conjuntos de mecanismos institucionales, mutuamente relacionados, que pueden ayudar a crear incentivos para reforzar la capacidad del Estado. Esos mecanismos tienen los siguientes objetivos: a) Aplicar normas y limitaciones dentro de la sociedad y del propio Estado; b) Promover una mayor competencia tanto desde fuera como dentro del Estado, y c) Facilitar la expresión de las propias opiniones y las asociaciones tanto desde fuera como dentro del Estado” (1997, p. 89).

<sup>85</sup> “Los países en los que la capacidad del Estado es limitada tienen que centrarse ante todo en las funciones básicas: suministro de bienes públicos puros como los derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, lucha contra las enfermedades infecciosas, agua potable, carreteras y protección de los indígenas” (Banco Mundial, 1997, p. 30).

<sup>86</sup> Las cinco tareas fundamentales son: “establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica; inversión en servicios sociales básico e infraestructura; protección de grupos vulnerables y; defensa del medio ambiente” (BM, 1997, p. 4).

posibilidad de participación del mercado, ya que el primero, sienta las bases institucionales<sup>87</sup> que requiere este último, para lograr con ello su desarrollo.

“Construir sobre los cimientos: el Estado no tiene la exclusiva” (BM, 1997, p. 6). Se parte de los monopolios no deben ser tolerados por los altos costos que generan a la sociedad (falla de mercado), a su vez, se debe reducir la inseguridad económica en las familias, aspectos que se lograrán con el apoyo conjunto del mercado, la sociedad civil y el gobierno. Además, se explícita la necesidad de una reglamentación eficaz que proteja a consumidores, trabajadores y al medio ambiente de las dinámicas del mercado. Y se destaca que en el proceso de privatización de los bienes y servicios del Estado, se pondere como criterio de esta generar los más altos beneficios económicos y fiscales.

“Determinación de los límites de la acción estatal” (BM, 1997, p. 7). Retomando a las instituciones en su formación básica y fortalecimiento, se busca su actuación armónica, que se traduzca en evitar medidas arbitrarias a través de contrapesos efectivos o normatividad que genere altos costos en la toma de decisiones, o bajo otros supuestos establecer la colaboración con el sector privado para aumentar la confianza de este sector.

Puede notarse que la reforma del estado se a recargado en los aspectos económicos, sin embargo, no elude la importancia de los asuntos sociales ya que propone a través de leyes y su efectiva aplicación la reducción de perturbaciones sociales y como consecuencia el desarrollo sostenible<sup>88</sup>.

En síntesis, se recomienda que el Estado no se abstenga y busque las mejores intervenciones, a través de la colaboración con los mercados y la sociedad civil a fin de asegurar el suministro de bienes públicos.

### **3.1.3.2. Revitalización de las instituciones estatales**

Lo principal de este estrategia, “es aminorar las oportunidades de corrupción recortando las facultades discrecionales” (BM, 1997, p. 9). Por lo que el conjunto

---

<sup>87</sup> El informe propone que los Estados conformen un conjunto de instituciones sólido para que los estados (aludiendo al nivel estatal de gobierno) tengan certeza y orden en el control de la delincuencia, un sistema judicial previsible que evite el “síndrome de ilegalidad” que ha afectado a muchos países y que en medida alguna limita el crecimiento del mercado.

<sup>88</sup> “Más allá de estos servicios básicos están las funciones intermedias, como la gestión de externalidades (la contaminación, por ejemplo), la reglamentación de los monopolios y el seguro social (pensiones y prestaciones de desempleo)” (Banco Mundial, 1997, p. 30).

de medidas que se exponen a continuación pretenden reducir este tipo de prácticas gubernamentales.

Recordemos que una de las tareas claves de la reforma del sector estatal radica en revitalizar la capacidad institucional “ofreciendo a los funcionarios públicos incentivos para mejorar su rendimiento y, al mismo tiempo, manteniendo a raya las posibles arbitrariedades” (BM, 1997, p. 7). Ya que el propio informe evidencia una serie de problemáticas que entorpecen el proceso de revitalización, por ejemplo: los aspectos políticos, la ineficiencia y la corrupción; así la gestión de una burocracia competitiva es una tarea compleja. Por lo que se proponen tres mecanismos para evitar estos problemas, el primero refiere a normas y controles eficaces, el segundo a más competencia, y el tercero a la consulta y la participación ciudadana.

“Normas y controles eficaces” (BM, 1997, p. 8). Medida propuesta de largo plazo para generar responsabilidad se requiere mecanismos formales de control. Estos mecanismos pueden aumentar la distancia entre los poderes, reduciendo en gran medida las arbitrariedades. Otra medida que se propone es el seguimiento puntual hacia los funcionarios. Desafortunadamente el control tiene sus ventajas y desventajas, ya que entorpecería las mejores reformas y aquellas que son consideradas perjudiciales.

Ante esto, se argumenta que el poder legislativo<sup>89</sup> y judicial<sup>90</sup> adolece de poder ante el ejecutivo; por ello se propone que los Estados se comprometan a través de mecanismos supranacionales como son las garantías de los Organismos Internacionales (BM, 1997).

“Alentar la competencia. Los gobiernos pueden incrementar su capacidad y eficacia alentando una competencia mucho mayor en diversas esferas: en los procesos de contratación y de ascensos, en la formulación de las políticas y en la forma en que prestan sus servicios” (BM, 1997, p. 10). La propuesta va encaminada a aumentar la competencia dentro de la administración pública, que

---

<sup>89</sup> Respecto al poder legislativo, se plantea que no cuentan con la información pertinente para desarrollar sus actividades, por lo que se ve reducida su capacidad como órgano generador de normas.

<sup>90</sup> Referente al poder judicial, no cuenta con independencia por lo que no puede asegurar que los poderes legislativo y ejecutivo asuman sus debidas responsabilidades ante la ley. Por si fuera poco, la Constitución también tiene limitaciones ocasionadas por las lagunas en su contenido.

se logrará por medio de funcionarios capaces, seleccionados a través de mecanismos<sup>91</sup> basados en el mérito y en la remuneración.

“Acercamiento del Estado a la sociedad” (BM, 1997, p. 11). El Banco Mundial afirma que al reducirse la distancia (en términos de opinión y participación) entre la ciudadanía, el empresariado y el Estado, la eficacia de este último se ve aumentada<sup>92</sup>. Ante esto, se tiene que fortalecer la atención a los ciudadanos es decir, “escucharlos” eso significa acercar a los pobres al proceso de formulación de políticas públicas. Se destaca que la información y la transparencia son elementos que aumentan la confianza de la ciudadanía hacia el Estado, aumentando los resultados de la interacción entre estos<sup>93</sup>. La **participación** como uno de los puntos a fortalecer, aumenta la eficacia de los programas sociales, reduciéndose con ello el fracaso de los programas.

Como un elemento más a fortalecer, delegar el poder pero con ciertas precauciones, la descentralización contiene amplias ventajas como: aumenta la calidad del sistema de gobierno, mejora la representación de intereses de empresas y ciudadanos. En cuanto a los gobiernos locales, puede alentar la competencia y por ello, la eficacia en la ejecución de políticas y programas.

Sin embargo, la propuesta presenta tres debilidades que tienen que evitarse o disminuirse: a) Mayor desigualdad, el aumento de esta a nivel regional por cuestiones de migración y diversidad étnica; b) inestabilidad macroeconómica, el gobierno puede perder el control sobre estas variables por motivos de indisciplina fiscal a nivel local y regional; y c) sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés, espacio donde intereses especiales pueden poner en jaque la utilización de los recursos o la facultad coercitiva del Estado.

Ante estos escenarios, es notorio que el gobierno central tiene un gran campo de acción para controlar y coaccionar, y mantener como interés principal del Banco Mundial: el desarrollo económico y social (BM, 1997).

---

<sup>91</sup> Como son: “un sistema de contratación basado en los méritos, no en el favoritismo; un sistema de ascensos internos también fundamentados en los méritos, y remuneración suficiente” (BM, 1997, p. 10).

<sup>92</sup> Ello sin olvidar la existencia de problemas en la representación.

<sup>93</sup> Cabe señalar que los mecanismos constitucionales como son los procesos electorales no son suficientes para escuchar los intereses de la ciudadanía (elección de los poderes ejecutivo y legislativo y en los niveles Estatal y Local), y los mecanismos que se han construido como el plebiscito, el referéndum, o la iniciativa popular –por mencionar algunos- aún carecen de elementos para hacerlos efectivamente vinculantes a la opinión de la ciudadanía.

Se concluye que el Estado es un ente capaz de proveer gobernabilidad en condiciones de austeridad siempre y cuando se conduzca de forma institucional, pero sobre todo cuando este conjunto de instituciones se implementa de forma efectiva y eficaz. Esta es la finalidad de la primera estrategia.

Por otro lado, sin dejar de lado la institucionalidad y la gobernabilidad, el gobierno puede trabajar con una amplia gama de actores para el logro de sus objetivos y los del mercado y la sociedad. Por lo que la segunda estrategia, revitaliza las instituciones del Estado, desde la burocracia hasta la cooperación con el mercado y la ciudadanía.

### **3.1.4. Segunda Consecuencia: la propuesta de Vaciar al Estado**

El vaciamiento del Estado se justifica (en su aspecto teórico) en la constante búsqueda de mejorar las formas del gobierno que afectan tanto al Estado como a la ciudadanía. Cabe señalar que es una propuesta teórica y por ello no significa que en el caso particular de México se esté llevando a cabo este proceso, pero no se puede perder de vista las posibilidades de aplicarlo.

Entre los problemas teóricos que observa el vaciamiento del Estado, se señala: a) la limitada capacidad del Estado a nivel federal para resolver problemas que acontecen en la localidad, razón por la cual se cuestiona el patrón de gobierno imperante; b) la presencia de intereses y males públicos que rebasan los surgidos al interior de las naciones; c) esta teoría aspira a recuperar la legitimidad perdida en el nivel municipal de gobierno; d) retoma el argumento de que el Estado no tiene la exclusiva, de tal manera que se asume que otros actores provenientes del sector privado o social, e internos y externos al Estado pueden realizar actividades que para el propio Estado serian costosas y por último, e) es una propuesta que nos permitiría entender porque es importante para el Estado intervenir en la sociedad de forma eficaz.

Ahora bien, Bob Jessop (1999) argumenta que a) es inminente el cambio del Estado de Bienestar Keynesiano hacia un Estado de Trabajo Schumpeteriano (en adelante ETS) por lo que los Estados, b) “están sometidos a un triple y desigual proceso de ‘vaciamiento’ (*uneven three-way ‘hollowing-out’*)” (p. 63), que conduce

a la transformación del Estado Fordista<sup>94</sup> a un Postfordista (Schumpeteriano)<sup>95</sup>. En concreto y destacando la observación de Jessop, la transformación al ETS es, “el mejor armazón político posible para él [desarrollo] del postfordismo” (1999, p. 64).

El vaciamiento es un ajuste estructural (Nohlen, 2006) que permite las mejores condiciones del mercado, promovidas por el Estado en un mundo globalizado.

Dos son los elementos a desarrollar ¿Qué es el vaciamiento del Estado? Y como corolario ¿Qué es el Estado de Trabajo Schumpeteriano? La importancia de estos planteamientos radica en su capacidad teórica para explicar como nuevo paradigma la transformación del Estado y su vínculo con la sociedad desde el enfoque económico, ya que este es el eje determinante del nuevo desempeño,

<sup>94</sup> De acuerdo con Jessop, el estado fordista es en el fondo un Estado de bienestar keynesiano, porque cumple dos funciones básicas: primero, “maneja la demanda agregada de tal modo que las inversiones intensivas en capital [...] de las empresas fordistas funcionan cerca de la plena capacidad productiva” y segundo, “generaliza las normas de consumo masivo, de modo que la mayoría de los ciudadanos pueden participar en la prosperidad generada por las economías de escala crecientes” (Jessop, 1999, pp. 24-25). En función de estos dos elementos el Estado debe asegurar niveles de demanda adecuados a través de la transferencia de ingresos.

Otro elemento a considerar del cuerpo del texto, es que de acuerdo con Jessop (1999), el fordismo tiene distintos matices, por lo que el distingue cuatro niveles de fordismo (esbozados de forma general): a) “como tipo específico de **proceso de trabajo** capitalista, el término “fordismo” designa la configuración particular de la división técnica y social del trabajo característica de la fabricación de grandes series de bienes estandarizados” (p. 20); b) como **régimen de acumulación**, es decir, “como régimen macroeconómico que sostiene la reproducción ampliada, el fordismo implica un círculo virtuoso de crecimiento basado en la producción en serie y el consumo masivo” (p. 21); c) como un **modelo de regulación**, es decir, “como un conjunto de normas, instituciones, formas de organización, redes sociales y pautas de conducta que sostienen y “guían” el régimen de acumulación fordista y promueven la compatibilidad entre las decisiones descentralizadas de los agentes económicos a pesar del carácter conflictivo de las relaciones sociales capitalistas” (p. 22); y d) como modo general de **societalización** [definido como: el patrón de integración institucional y de cohesión social que caracteriza a una formación social” (Jessop, 1999, p.153)], es decir, “como patrón de integración institucional y de cohesión social, el fordismo desplaza aún más las relaciones sociales hacia una “sociedad salarial” masiva donde la vasta mayoría de la población depende de un salario individual o social para satisfacer sus necesidades desde el nacimiento hasta la muerte” (p. 26). De forma sencilla, el Fordismo se reduce a la **consolidación domestica** en sus diferentes aspectos. De forma académica, el Fordismo se recomienda sea definido como: “el núcleo de un modo de regulación [entendido como: “proceso dinámico de adaptación de la producción y la demanda social que resulta de una conjunción de ajustes económicos, ligada a una configuración determinada de relaciones, formas de organización y estructuras sociales” (Jessop, 1999,p.145)] cuyas características mínimas comprenden: una relación salarial donde los salarios se indexan con el crecimiento de la productividad y la inflación: el Estado juega un papel clave en la administración de la demanda; y las políticas del Estado ayudan a generalizar las normas de consumo masivo” (Jessop, 1999, pp. 39-40).

<sup>95</sup> La razón por la cual expreso que el Postfordismo es también considerado un Estado de Trabajo Schumpeteriano, es porque Jessop, “considera que el ETS es postfordista en la medida en que resuelve (o se empeña en resolver) directa o indirectamente las tendencias a la crisis de la acumulación fordista y/o del EBK como una de sus principales formas de regulación; también en la medida en que su surgimiento (por la razón que sea) ayuda a modelar y consolidar la dinámica de la economía global emergente y, por tanto, estimula la renovación y re-regulación del capitalismo después de su periodo fordista; por último, en la medida en que su supuesta contribución a la competitividad de algunas economías [...] lleva a que adquieran un estatus paradigmático en otras partes, como clave para la regeneración y/o la re-regulación de una dinámica de crecimiento capitalista” (1999, p. 84). Es decir, el objetivo a lograr del postfordismo es limitar o reducir los efectos perversos del EBK, permitir el desarrollo de la economía global, y su especial contribución a la competitividad sea vista como una utopía para el desarrollo del capitalismo. Estas son las tres razones por las cuales el Postfordismo puede considerarse un ETS, por lo que se asume los argumentos que plantea Jessop.

papel, rol, etc. ante la sociedad del Estado, por lo que es necesaria su referencia. Aunado a ello, pedimos al lector comprenda las limitaciones conceptuales, sobretodo porque es un campo de conocimiento (la economía) no tan familiar como lo es nuestra formación politológica.

Para contestar a nuestra primera pregunta, Jessop (1999) argumenta que el Estado es “una importante fuerza estructural y estratégica y sus principales roles son asegurar la reproducción ampliada y la regulación del capitalismo” (p. 64) es decir, garantiza la reproducción de la especie humana para que pueda por sí misma valerse y permite el desarrollo del mercado en condiciones que no permita la generación de sus fallas.

Ahora bien, la finalidad del EBK fue promover el pleno empleo en una economía relativamente cerrada que manejaba la demanda y establecía las normas de consumo colectivo; pero que en la crisis tal finalidad se vio limitada por la austeridad económica y el recorte fiscal efectuados (Jessop, 1999). Estrategias que fueron insuficientes por lo que se consideró reorientar el papel del Estado.

En este sentido el ETS tiene por objeto, “la promoción y la innovación de productos, de procesos organizacionales y de mercados, el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, [...] y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y de competitividad estructural” (Jessop, 1999, p. 66). Pero, para que el Estado pueda asumir una nueva forma de intervención en la economía se someterá a diversos cambios que lo llevaran a su “**vaciamiento**”<sup>96</sup> o dicho de otra forma, nuevas limitaciones para poder ejercer cierta capacidad en sus fronteras:

[...] un triple y complejo desplazamiento de los poderes –hacia arriba, hacia abajo, y, en alguna medida, hacia afuera-: algunas capacidades del Estado son transferidas a cuerpos pan-regionales, plurinacionales, o internacionales; otras son devueltas a los niveles regionales o locales dentro del Estado nacional; y otras son asumidas por redes horizontales de poder emergentes –regionales o

---

<sup>96</sup> Cabe mencionar que este término proviene intencionalmente de las empresas vacías (“hollow corporations”), es decir, “las trasnacionales que ubican su sede central en un país y realizan sus operaciones principalmente en otros países” (Jessop, 1999, p. 80). También, el concepto pretende realizar dos movimientos: el primero refiere a que el estado mantendrá muchas de sus funciones de dirección central, incluyendo los aspectos negativos de la autoridad ejecutiva, y segundo, su capacidad “para traducir su autoridad y soberanía en un control efectivo están limitadas por un complejo desplazamiento de poderes” (Jessop, 1999, p. 80).

locales- que pasan por alto a los Estados centrales y unen regiones o localidades de diversas sociedades.<sup>97</sup> (Jessop, 1999, p. 67).

En otras palabras, hacia arriba sede poder a fuerzas supranacionales como lo puede ser el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que definen las políticas económicas mundiales para los países miembro, o la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud por medio del establecimiento de normas y políticas en materia de derechos humanos y de salud principalmente. Hacia abajo cede poder a los estados y las localidades con el objeto de buscar una mayor legitimidad y presencia ante los ciudadanos de forma más directa y efectiva.

Hacia afuera cediendo poder a la sociedad civil, como parte de las estrategias de vinculación social descentralizada. Por último, hacia adentro, un redimensionamiento del aparato administrativo como lo es la Nueva Gestión Pública (New Public Management) implementada en la administración gubernamental<sup>98</sup>. En síntesis, el Estado fue adelgazado en sus funciones y acciones para lograr un reposicionamiento de este en el ámbito local y global, para eficientar el ámbito económico y garantizar la estabilidad política.

Cabe advertir que estos cambios pueden ser producto de procesos coyunturales motivados por crisis administrativas y fiscales, o por estrategias al interior del Estado, o simplemente ante los cambios estructurales de largo plazo en la economía global (Jessop, 1999) por ello, la teoría del vaciamiento del Estado tiene un alto valor heurístico. Sea cual sea la razón que lo motive, es “la rearticulación [...] de las capacidades políticas, pues la pérdida tendencial de autonomía del Estado [...] crea la necesidad de coordinación supranacional y el espacio para el resurgimiento subnacional” (Jessop, 1999, p. 67) un motivo de valor para la transformación del Estado y sus consecuencias sociales.

---

<sup>97</sup> “Estos cambios también están asociados al desvanecimiento de las fronteras del Estado y a su creciente compromiso en estrategias de orientación social descentralizada antes que en la coordinación centralizada de carácter imperativo” (Jessop, 1999, p. 67).

<sup>98</sup> Es evidente, que el propio Bob Jessop (1999) no expresa el vaciamiento del Estado hacia adentro, pero con el afán de enriquecer esta propuesta teórica, retomo lo expresado por la Dra. Nivia Marina Brismat, quien sostiene que ocurrió una reforma en el desempeño gubernamental propio de la Administración Pública y que es denominada Nueva Gestión Pública.

Ahora bien, el Vaciamiento del Estado tiene importantes repercusiones para el desarrollo del ETS. Primero el vaciamiento hacia arriba, genera un aumento del papel de los sistemas supranacionales, que no son nuevos, sin embargo, el número, su desarrollo e impacto va en aumento, dando lugar a la sociedad mundial respaldada por un número creciente de instituciones internacionales de calce global. En el ámbito económico se fomenta la competitividad al interior de los territorios nacionales, y no se limita básicamente a relaciones monetarias internacionales, el comercio o la inversión extranjera (Jessop, 1999).

La segunda repercusión (con mayor valor para la investigación) privilegia el desarrollo y despliegue con mayor acento de las localidades, es decir, vaciamiento hacia abajo. “[L]a creciente internacionalización así como el retroceso del Estado-nación, puesto que la globalización significa que ‘la economía local sólo puede verse como un nodo dentro de una red económica global que carece de una existencia significativa fuera de este contexto’ (Jessop, 1999, p. 81). Cabe recordar que la localidad del EBK funcionaba como una extensión de la centralidad omnipresente<sup>99</sup> del Estado y sólo fungía para el desarrollo de una industria periférica que permitiera el pleno empleo y redujera la inflación. Es decir, la localidad se legitimaba de forma limitada, siendo el medio para la producción masiva fordista, promovedor del consumo colectivo, e impedía la pérdida de empleos durante la crisis (Jessop, 1999). En el fondo del vaciamiento del Estado, se encuentra la reducción de la distancia entre gobernantes y gobernados, para incidir de forma eficaz en la construcción de la paz y el bienestar social.

Con el vaciamiento del Estado hacia abajo, se permite a las localidades crear nuevas formas de asociación local, se cede el desarrollo de los recursos y programas locales al mercado y la sociedad. Además, tiene la ventaja de aprobar y aplicar programas con niveles más altos de eficacia ya que logra definir los problemas de forma puntual, logra la eficiencia ya que se ejecutan de forma diferenciada, sin olvidar que adquiere mayor legitimidad ya que reconoce los problemas en su entorno mediato. La crisis, logra que la localidad resurja de las cenizas (Jessop, 1999).

---

<sup>99</sup> Capacidad de estar presente en todas partes simultáneamente, en otras palabras, verticalidad, centralización y concentración de la toma de decisiones.

Por último, la creciente vinculación de las localidades con otras localidades y/o con otros niveles de gobierno o con otras organizaciones, son muestra de este proceso de vaciamiento; por ejemplo: “La búsqueda de apoyo a través de las fronteras se ve reforzada a medida que el Estado central se empeña en una estrategia más neoliberal” (Jessop, 1999, p. 83) como ocurre con la cooperación transfronteriza entre México-Estados Unidos<sup>100</sup>. O como muy posiblemente puede ocurrir con el estudio de caso de esta investigación.

¿Se justifica el vaciamiento del Estado (ó también denominado como “la pérdida de funciones” (Aguilar, 2006, p. 88)<sup>101</sup>)? se justifica primero, en el cambio de respuesta del Estado a la sociedad, ya que aquel se veía como un ente omnipresente por lo que la toma de decisiones era totalmente vertical; bajo esta lógica poco eficiente y eficaz (Aguilar, 2006), dio lugar al desarrollo de las localidades. Segundo, considerando que el Estado no es el único ente en la escena global y que sus funciones han sido rebasadas, otros podían tomar lo que aquel descuidó abriendo paso a nuevas formas de legitimidad y de interacción con la sociedad. Tercero, el vaciamiento hacia dentro y hacia afuera, es reflejo de los problemas internos del Estado, ya que algunas de sus funciones otros actores mejor las pueden desarrollar. El vaciamiento del Estado es la construcción teórica que justifica el mejoramiento (eficaz y eficiente) de la intervención del Estado en la sociedad.

---

<sup>100</sup> Bob Jessop, afirma como parte de su explicación, el caso de la frontera de Estados Unidos y México, “ya que ha prevalecido una cooperación transfronteriza de ciudades eslabonadas a lo largo de la frontera” (1999, p. 83).

Aunque, no forma parte de la investigación, es apropiado reconocer el desarrollo de las localidades y preguntar ¿Cuál ha sido el impacto en el Estado (general) el desarrollo de las localidades (particular)? ¿Qué nuevas funciones están desarrollando estas, en el nivel de la informalidad? Creo. no es el espacio para responderlas, sin embargo, se finca el interés en investigar con mayor profundidad el desarrollo de las localidades y su impacto en otros niveles y espacios de gobierno.

<sup>101</sup> En cierta medida, el vaciamiento del Estado ha sido visto con tono retorico y dramático, sin embargo, no se pierde de vista la descentralización de la toma de decisiones gubernamentales a fin de aumentar de forma eficaz la intervención del gobierno en su sociedad y ante su nuevo contexto mundial. Sin menospreciar lo anterior, consideramos que una mejor forma para denominar este proceso sería “la redistribución de las funciones del Estado”, porque se maximizan las ventajas del campo de acción de otros actores en el gobierno, en la sociedad y en el mercado.

### 3.1.5. Tercera consecuencia: Hacia un Estado de Trabajo Schumpeteriano

Dicho lo anterior, se procede a contestar la siguiente pregunta: ¿Qué es un Estado de Trabajo Schumpeteriano<sup>102</sup>? El elemento específico del ETS es: “el interés en promover la innovación y la competitividad estructural en el campo de la política económica, y el interés en promover la flexibilidad y la competitividad en el campo de la política social” (Jessop, 1999, p. 76). La teoría del ETS se ocupa del suministro de bienes y servicios para el desarrollo del mercado, por lo que las necesidades individuales toman un lugar subordinado a este (Jessop, 1999) o dicho de otra forma, beneficiar a la sociedad a través de las externalidades que el mercado generé.

Recordemos que “un ETS ‘vaciado’ puede ayudar a modelar y consolidar los rasgos claves del nuevo régimen de acumulación a una escala mundial” (Jessop, 1999, pp. 85-86). Ante este proceso, el ETS se materializa cambiando su interacción en el ámbito económico y social, ya que

[...] transforma la producción masiva, y va mas allá de ella; segmenta los viejos mercados y abre otros nuevos; esta menos restringido por las condiciones de demanda nacionales pero hace nuevas exigencias a los sistemas de innovación regionales y nacionales; reemplaza la planeación macroeconómica en las economías auto céntricas por la flexibilidad del lado de la oferta en respuesta a la turbulencia internacional; ofrece nuevos medios para regenerar las viejas industrias así como para reemplazarlas; promete nuevas formas de organización del consumo social para reducir costos y hacerlo más funcional para los negocios; y puede explotar aún más la fragmentación y polarización de

<sup>102</sup> Al igual que el Fordismo, el Postfordismo también denominado Estado de Trabajo Schumpeteriano, tiene cuatro niveles: a) en tanto **proceso de trabajo**, se define como un proceso de producción flexible, “basado en maquinas o sistemas flexibles y una fuerza de trabajo adecuadamente flexible” (p. 42); b) como **modo de crecimiento macroeconómico** estable, “tiene la dinámica siguiente: se basara en la producción flexible, en una productividad creciente basada en las economías de alcance; en el aumento de ingresos de los trabajadores calificados polivalentes y de la clase de servicios; en una demanda creciente de bienes y servicios diferenciados favorecida por el creciente elemento discrecional de estos ingresos; en los crecientes beneficios provenientes de rentas tecnológicas; en la plena utilización de la capacidad; en la reinversión en equipos y técnicas de producción más flexibles; y en nuevos conjuntos de productos, así como en un impulso adicional a las economías de alcance[...] Además, [está orientado] hacia la demanda mundial, la competencia global puede limitar el alcance de la prosperidad general y estimular la polarización de los ingresos causada por el mercado” (pp. 44-45); c) como **modo de regulación**, busca, “introducir innovaciones y flexibilidades en el lado de la demanda en cada una de las áreas de regulación” (p. 45) aunque en este nivel Jessop (1999) es prudente debido a la incertidumbre de las acciones de los Estados, sin embargo, brinda ciertos elementos, por ejemplo: la recomposición del trabajador colectivo hacia la polarización entre trabajadores calificados, aumento de la marginalización y la inseguridad de los trabajadores. Por otra parte “la intervención del [...] Estado en la promoción de la competencia, no tanto de las empresas individuales o de las firmas líderes nacionales sino del sistema productivo global y de sus soportes socio-políticos” (p. 47); d) el modo de **societalización** “como una transición desigual hacia el postfordismo [ya que se da prioridad a la espacialización, ya que los] lugares de producción son articulados dentro del circuito global del capital y sólo sus nodos centrales (el medio primario de la innovación) [...] otros lugares se volverán cada vez más fragmentados [...]” (pp. 48-49).

la fuerza de trabajo generada por la crisis del fordismo. (Jessop, 1999, pp. 85-86)

En efecto, a medida que los Estados pierden el control sobre sus economías, se ven en la necesidad de generar una adecuada gestión económica, teniendo que involucrarse en el control o manejo del proceso de internacionalización, dando como resultado la disminución de la autonomía económica nacional. Ante esto el Estado, no sólo se convierte en gestor del desarrollo de la localidad, sino además debe crear condiciones para la inversión extranjera (Jessop, 1999).

Teóricamente, Jessop sostiene que el Estado debe repocisionar sus funciones ante un sistema internacional cada día más influyente, por lo que sus diferentes niveles deben ir más allá de la simple reacción, para adoptar un papel proactivo que permita crear las bases “de la supervivencia económica y política a medida que éstas se vuelven imperativas para la competitividad estructural” (1999, p. 73). De ahí la importancia en innovación y competitividad en la política económica, y el recomendar la flexibilidad y competitividad en el ámbito de la política social para lograr el funcionamiento del Estado ante la globalidad (Jessop, 1999).

Para finalizar, el nuevo paradigma del ETS en su aspecto teórico genera las barreras para evitar el retorno a la crisis de acumulación fordista. Por medio de formas de regulación que permiten el desarrollo y la adaptación del Estado a la economía global, donde los niveles de gobierno tras la redistribución de funciones hacen posible que la centralidad regule y la localidad ejecute de forma efectiva sin menoscabar la legitimidad que cada una requiere. Materializar al ETS, requiere una efectiva garantía de los derechos sociales dado que las dinámicas salvajes del mercado ponen en riesgo la calidad de vida de los individuos.

No hay que perder de vista la visión crítica que Jessop sostiene, a la cual me sumo, ya que como afirma Perrin, la competitividad económica global de un Estado requiere

[...] que el gobierno central coordine y apoye estos esfuerzos, puesto que la “efectiva descentralización territorial requiere una adecuada asignación de las responsabilidades entre autoridades comunitarias, regionales y nacionales así como una adecuada coordinación de sus acciones” (En Jessop, 1999, p. 92).

Dicho de otra forma, aunque las capacidades se tengan, todo depende de la voluntad política para asumir esa capacidad.

Para finalizar, el vaciamiento del Estado, sugiere que la localidad sea quien distribuya los bienes y servicios que la ciudadanía requiere, por ello, aquella, logra focalizar los problemas y resolverlos de forma mediata. Empero, hay que reconocer que si el patrón de gobierno no cambia, es decir, las prácticas de gobierno; la teoría del vaciamiento del Estado pierde su razón de ser. Por lo cual se requiere una muy clara definición de funciones, ya que en el fondo de estas se encuentra el bienestar y el orden en la sociedad.

### **3.2. Obligaciones del Estado ante los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Considerando que la teoría del vaciamiento del Estado, nos permite entender la modificación funcional de este para desempeñarse ante la nueva escena global. Aunado, a que un ETS es un estado que promueve el desarrollo del mercado ante la globalización para mantener el orden y la paz social, creando las condiciones que hacen posible la continuidad de la vida de los individuos; entonces, se debe tener la capacidad institucional que permita la protección de estos ante las dinámicas salvajes del mercado, por lo que el otorgamiento de derechos sociales es imperativo ante una sociedad con enormes desigualdades (Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005).

Además, siendo una necesidad del Estado, mejorar su funcionamiento (Banco Mundial, 1997), ante la presencia de intereses que rebasan sus límites, entonces, es momento de conocer una más de las responsabilidades que asumió tras el vaciamiento hacia arriba. A saber, las obligaciones del Estado en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ahora bien, recordando que los derechos sociales son meramente declaraciones de aplicación discrecional por los gobiernos, los Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante DESC) se conciben como la terminología del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, concebidos como derechos de carácter político con la intención de que el Estado

asuma su responsabilidad, sin embargo, para este último son una declaración de buenas intenciones (Abramovich y Courtis, 2004; Habermas, 1998).

Cabe señalar que el origen de los DESC<sup>103</sup> se debe sustancialmente a la Organización de las Naciones Unidas, donde fue firmada y ratificada el 16 de diciembre de 1966, pero de conformidad con su artículo 27 entró en vigor el 3 de enero de 1976. Tan sólo diez años después. Cabe agregar, es el instrumento de protección de DESC de mayor cobertura mundial, puesto que a la fecha cuenta con 149 Estados partes<sup>104</sup> (Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005).

En el ánimo de precisar lo que reconoce el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), en materia de salud se suscribe:

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) [...]

b) [...]

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

En materia de salud, se observa la responsabilidad del Estado, pero particularmente se privilegia la prevención y el tratamiento de enfermedades epidémicas para asegurar el más alto nivel posible de salud.

<sup>103</sup> El PDESC está compuesto de 31 artículos divididos en cinco partes. La parte I del Pacto contiene como artículo único, el derecho a la libre determinación de los pueblos. La Parte II del Pacto (artículo 2 al 5) contiene una serie de obligaciones generales que se aplican en relación a cada uno de los derechos sustantivos, que se encuentran contenidos en la parte III del Pacto (artículo 6 a 15). La Parte IV contiene el mecanismo de supervisión del Pacto, constituido principalmente por un sistema de informes periódicos. Finalmente, la Parte V contiene disposiciones de carácter misceláneo, que regulan aspectos varios, tales como la entrada en vigor del Pacto y el idioma oficial del texto" (Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005, pp. 278-279).

<sup>104</sup> Información válida a junio de 2004. En otro orden de ideas, es necesario dejar claro que existen comentarios que expresan que los DESC también se ocupan del "medio ambiente" denominándolos DESCAs. Considerando estos comentarios y en el ánimo de dejar este aspecto, se señala: de conformidad a lo publicado en la página electrónica de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su 146° periodo ordinario de sesiones que tuvo lugar del 29 de octubre al 16 de noviembre de 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, decidió crear una Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo anterior, para colaborar en el análisis y evaluación del goce de estos derechos en las Américas (OEA, 2011, <http://www.oas.org/es/cidh/desc/>). Es decir, la página institucional de la OEA no reconoce literalmente que los DESC sean DESCAs; por tanto y para efectos de este trabajo, sólo se reconocerá el concepto de DESC.

Ahora bien, los derechos civiles y políticos se han definido como obligaciones negativas para el Estado, es decir, de reconocimiento y de no intervención; en comparación con los DESC, son obligaciones tanto negativas como positivas de parte del Estado, se caracterizan por obligar a privados su cumplimiento, y por otra, obliga al Estado a promover, hacer o brindar prestaciones positivas (Abramovich y Courtis, 2004; Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005).

[L]os derechos económicos, sociales y culturales no requieren solamente obligaciones de garantizar o de promover [como fue con los derechos sociales], sino que en determinados casos exigen un deber de respeto o de protección del Estado (Abramovich y Courtis, 2004, p. 29).

Cabe señalar que los tratados de derechos humanos, no tienen como objetivo servir de complemento a la parte dogmática de la Constitución, sino más bien, se busca condicionar el ejercicio de todo el poder público (incluido el Poder Judicial) al pleno respeto y garantía de estos instrumentos internacionales (Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

### 3.2.1. Desafíos de la Protección Internacional de los DESC

Fried van Hoof y Asbjørn Eide mencionan “niveles” de obligaciones estatales aplicables a los DESC: “obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de garantizar y obligaciones de promover el derecho en cuestión”<sup>105</sup> (En Abramovich y Courtis, 2004, pp. 27-29). Lo anterior con la finalidad de reforzar el vínculo entre derechos civiles, políticos y los DESC, de tal forma que nos permita hacer más observable la aplicación y garantía de los mismos. Así mismo, la intención de vincular los derechos Civiles, Políticos y los DESC obedece al concepto de interdependencia<sup>106</sup> que permite vincularlos<sup>107</sup> (Abramovich y Courtis, 2004; Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001).

<sup>105</sup> Detallando cada uno de los elementos: “Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *garantizar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien” (Abramovich y Courtis, 2004, p. 29).

<sup>106</sup> “La interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales ha sido siempre parte de la doctrina de las Naciones Unidas” (Abramovich y Courtis, 2004, p. 29).

<sup>107</sup> Cabe señalar que los DESC han tenido un “tratamiento secundario [...] y ha estado fuertemente influenciado por el hecho de que en 1966 se adoptaron dos instrumentos internacionales diversos para la

Sin embargo, los DESC para su garantía<sup>108</sup> se encuentran condicionados jurídica y económicamente, por lo que requieren de un sistema de leyes y de la disponibilidad de recursos por parte del Estado; pero, el acceso a estos derechos depende básicamente de la construcción de leyes y de la voluntad política (Abramovich y Courtis, 2004; Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005). Por ello, para garantizar los DESC, el Estado también puede recurrir a otros métodos, en los cuales pueden tomar parte activa otros sujetos:

a) Por un lado, algunos derechos se caracterizan por la obligación del Estado de establecer algún tipo de **regulación**, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido. [...]

b) Entre otros casos, la obligación exige que la regulación establecida por el Estado **límite** o **restrinja** las facultades de las personas privadas, o les imponga obligaciones de algún tipo. [...]

c) Por último, el Estado puede cumplir con su obligación **proveyendo** de servicios a la población, sea en forma exclusiva, sea a través de formas de cobertura mixta que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones. Las formas que pueden adoptar las medidas estatales de cumplimiento de las obligaciones positivas son múltiples [...]  
(Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, pp. 150-152).

Ante esto, cobra especial importancia la capacidad de regulación del gobierno, en especial del poder legislativo que puede generar los espacios institucionales para la aplicación de los derechos; también, se puede optar por limitar o sancionar las actividades de privados que limitan o entorpecen el desarrollo de los derechos. Por otro lado, el Estado puede crear condiciones a través de servicios tendientes a una amplia gama de formas y criterios de intervención, donde otros actores pueden incidir de forma efectiva.

Otro factor que distingue a los DESC es justamente que “involucra un espectro amplio de obligaciones estatales” (Abramovich y Courtis, 2004, p. 36), sin embargo, los argumentos que giran en torno a la imposibilidad de cumplimiento de

---

protección de los derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptados ambos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas” (Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005). Ante esto, y no siendo parte de esta investigación, el lector puede consultar la supuesta dicotomía entre los Derechos Civiles y Políticos y los DESC que desarrolla Magdalena Sepúlveda en Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005.

<sup>108</sup> En el ámbito del Sistema Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entiende por garantizar: “organizar todo el aparato gubernamental, y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Citado en Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001, p. 163).

los DESC, entre los que esta la salud, es quimérico<sup>109</sup>, ya que el Pacto Internacional pretende aumentar las posibilidades de justiciabilidad<sup>110</sup> de estos derechos. Empero, se reconoce que la satisfacción de estos derechos supera el marco de acción del Estado, por lo que el pacto invita a la cooperación internacional (Abramovich y Courtis, 2004; Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001). Aspecto que se señala en el siguiente capítulo.

En este sentido es razonable que el lector se pregunte ¿Por qué la cooperación, cuando el Estado asume obligaciones a través de mecanismos internacionales? Por una sencilla razón: escases económica y limitaciones funcionales. Aunado a la “la asunción de obligaciones [en materia de derechos] supone una autolimitación de la discrecionalidad del Estado en materia de disposición presupuestaria” (Abramovich y Courtis, 2004, p. 36) y funcional. Lo que conlleva un uso más institucional de las funciones y recursos públicos.

Por otro lado, se destaca que la problemática que enfrentan los DESC, una vez más, es la falta de complementariedad de las normas constitucionales y sus derivadas,

[...] la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y es este quizá el principal déficit del derecho constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos, tanto en la formulación de las normas

---

<sup>109</sup> Haciendo la comparación entre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el trato secundario que se le ha dado al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), se ha debido a la presunta dicotomía que existe entre las obligaciones que imponen cada uno de estos pactos. La supuesta distinción de las obligaciones de los DCP era que imponía sólo obligaciones negativas (de abstención) cuyo cumplimiento no requería la utilización de recursos económicos; en contraposición los DESC imponían obligaciones de carácter positivo (un hacer del Estado) es decir, que requerían considerables recursos económicos y que sólo podrían cumplirse de manera progresiva a través del tiempo. El argumento de DCP es quimérico, ya que tanto los derechos civiles y políticos como económicos sociales y culturales implican obligaciones positivas y negativas, “intentar clasificar los derechos en la dualidad positiva/negativa es, según se ha indicado, un ejercicio ‘artificial, simplista y árido’ (Sepúlveda en Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005, p. 286). Por otro lado, la postura de que los DESC requieren de la utilización de una suma considerable de recursos económicos, y que los DCP presumían de no requerirlos, siendo este argumento totalmente simplista, ya que todos los derechos humanos requieren que el Estado establezca una estructura institucional para asegurar su cumplimiento, lo que implica recursos económicos. En síntesis, las diferencias dependen del tipo de obligación y no de la categoría del derecho, por lo que se puede afirmar, que la aplicación de los DESC obedece a la falta de voluntad política y no a la falta de recursos económicos (Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005).

Sin embargo, sí, se reconoce como necesario el concepto de progresiva efectividad de todos los derechos que no pueden lograrse en un breve lapso de tiempo. Aunado a que la imprecisión de los DESC se debe fundamentalmente al resultado del debate y a las diversas posturas presentes en la elaboración de los pactos (Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005).

<sup>110</sup> Entendida como “la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que se derivan del derecho” (Abramovich y Courtis, 2004, p. 37).

que consagran los derechos, cuanto en las elaboraciones de los órganos nacionales e internacionales encargados de la aplicación de cláusulas constitucionales o de los tratados, y en los escasos aportes doctrinarios al respecto (Abramovich y Courtis, 2004, pp. 38-39).

El problema no es la intervención de los organismos internacionales al interior del Estado (carentes de legitimidad ante la población) para realizar actividades que este último realizaba. El problema se localiza en la falta de mecanismos institucionales que hagan obligatorio el conjunto de pactos aprobados por el Estado, siendo reflejo del amplio campo de discrecionalidad del gobierno para poder aplicar este conjunto de derechos. De acuerdo Abramovich y Courtis (2004) este aspecto puede ser corregido a través de la intervención del poder judicial<sup>111</sup>.

También, para hacer posible la aplicabilidad de los DESC, se ha recurrido a la presentación de un Protocolo Facultativo (de origen vertical) al Pacto Internacional de DESC (aprobado por la ONU en 2008) con el fin de establecer un sistema de denuncias que conlleva<sup>112</sup> “la admisibilidad de las denuncias; el sujeto y objeto de una denuncia; los derechos contemplados en el protocolo facultativo; el examen de las denuncias, y los remedios y recomendaciones que pueden proponerse” (Walker en Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005, p. 255). Su importancia

---

<sup>111</sup> Cabe mencionar que el Poder Judicial y su desempeño forma parte de otra investigación, por lo que no se profundizará en su papel, sin embargo, para mayores referencias, consultar: Abramovich y Courtis, 2004; Carbonell, Cruz y Vázquez, 2001. Por otro lado, es necesario mencionar las siguientes apreciaciones: primero, recordando que Abramovich y Courtis provienen de Buenos Aires, Argentina, la naturaleza de su sistema político y su poder judicial es totalmente diferente en comparación con el caso mexicano, ya que aquellos cuentan con un poder judicial más autónomo sin considerar que algunos derechos ya ostentan el principio de exigibilidad hacia el Estado ante la corte. Cosa contraria sucede en México, en donde el poder judicial es autónomo, pero depende del visto bueno del poder ejecutivo, razón que limita las decisiones del poder judicial, por esto la propuesta presentada implica diferencias en las formas de gobierno de cada uno de los países. En segundo lugar, “el Poder Judicial es el menos adecuado para realizar planificaciones de política pública, el marco de un caso judicial es poco apropiado para discutir medidas de alcance general, la discusión procesal genera problemas de desigualdad hacia las personas afectadas por el mismo incumplimiento que no participan del juicio, el Poder Judicial carece de medios compulsivos para la ejecución forzada de una sentencia que condene el Estado a cumplir con la prestación omitida para todos los casos involucrados, o bien para dictar la reglamentación omitida, la sustitución de medidas generales por decisiones *ad hoc* efectuadas por el juez en el caso particular pueden resultar también fuente de desigualdades indeseables, etc.” (Abramovich y Courtis, 2004, p. 42) por lo que es pertinente tener presente el conjunto de elementos que serían una respuesta limitada, no óptima pero sí satisfactoria para la garantía de los DESC.

<sup>112</sup> A grandes rasgos, las limitaciones a las que se enfrenta la aprobación de un Pacto de esta naturaleza son: a) identificar que derechos debe cubrir un protocolo, entre las posibilidades se encuentra, el enfoque limitado, el enfoque variable, el enfoque sustantivo, y el enfoque global; privilegiándose por parte del comité la última posibilidad. b) quiénes tendrán derecho a presentar una denuncia (grupos o individuos); c) cuáles serían los procedimientos más apropiados para la admisibilidad y examen de la denuncia, se propone que el denunciante agote todas las instancias internas del país, y posteriormente presentarlas ante el comité (Walker en Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005). Cabe informar que el gobierno mexicano no ha firmado ni ratificado el Pacto Facultativo hasta la fecha de impresión de la presente, por lo que en materia de DESC, la sociedad mexicana se encuentra muy desprotegida.

radica en lograr una mayor implementación de los DESC y fortalecer el desarrollo del derecho internacional sobre los derechos humanos, que en términos jurídicos se estaría hablando de la aplicación del concepto de justiciabilidad<sup>113</sup>.

Aunque la falta de aplicabilidad de los DESC, se debe a la falta de mecanismos institucionales que la hagan exigible, también, se debe a la falta de precisión jurídica de los derechos expresándose la ambigüedad de la aplicación de estos. Ante ello, no hay que perder de vista, que es consecuencia de los arreglos políticos que desvían la intención de aplicación de la norma de tal manera que la ambigüedad hace un juego de acción e inacción. Lo anterior nos permite considerar que el conjunto de niveles de obligación estatal (Fried van Hoof y Asbjørn Eide, 2004) pueden verse como una oportunidad para los DESC.

Sin embargo, la principal barrera para la aprobación de un pacto facultativo, es la posible “intrusión internacional en decisiones políticas a nivel nacional” (Walker en Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005, p. 255); sea o no cierto, al igual que Walker, “el obstáculo más importante a la adopción de un protocolo facultativo quizá sea la falta de voluntad política” (en Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005, p. 255).

Para concluir, la implementación de los DESC conlleva la búsqueda de soluciones tanto institucionales como políticas para hacer del Pacto un instrumento obligatorio<sup>114</sup>, que en la práctica termina siendo *soft law*, es decir, sin posibilidad de exigibilidad; por otro lado, el Estado, pero fundamentalmente el gobierno, no asume con seriedad sus compromisos internacionales, por lo que una vez más los DESC se convierten en derechos programáticos, aplicados discrecionalmente y cuando el contexto lo considere.

---

<sup>113</sup> Posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico el cumplimiento o restitución de un derecho.

<sup>114</sup> Como ha sido señalado son diversos los problemas que enfrenta la aplicación de los DESC, aunado a ello, se busca la implementación de un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, destacándose entre sus principales desafíos, esta pendientes: a) la admisibilidad de las denuncias; b) el sujeto y objeto de una denuncia; c) los derechos contemplados en el protocolo facultativo; d) el examen de las denuncias y los remedios o las recomendaciones que pueden proponerse; e) los procedimientos más apropiados para su aplicación y sanción; f) las formas de implementación progresiva; g) la posibilidad de invocar ante los tribunales estos derechos; h) el papel del comité en la política de un gobierno; estos y otros elementos están pendientes en la aprobación de un Protocolo que haga posible la exigibilidad de los DESC. Courtis, Hauser y Rodríguez, Comps., 2005. Pero al final sólo queda señalar que su éxito, su máximo y mínimo, depende de la voluntad política de los líderes de los países.

## **Reflexiones**

La cuestión de la capacidad y la eficacia del Estado se remontan a la generación y garantía de uno de los bienes públicos por los cuales se constituye el Estado, a saber el mantenimiento de la vida de su sociedad. Sin embargo, el patrón de gobierno imperante durante los estados de bienestar keynesiano evidenció los excesos del gobierno y su incapacidad para hacer frente a la demanda ocasionada por los mismos, como bien lo expresó la Comisión Trilateral, la cual sostiene la transformación del estado para poder garantizar la continuidad de su sociedad.

En suma, el conjunto de consecuencias que modificaron al Estado para que el gobierno pueda actuar, lo orillaron a aceptar que no es el único ente con capacidad de acción, que sus fallas no son las fallas de otros, y que sólo queda desempeñarse como coordinador de la sociedad que gobierna. De esta forma, logramos ver que se limitó al Estado sin perder su efectividad para resolver los problemas agobiantes de la sociedad que gobierna, por lo que los efectos de la ingobernabilidad (a) las reformas promovidas por el Consenso de Washington y el Banco Mundial, b) el vaciamiento del Estado y c) la conformación de un Estado de trabajo Schumpeteriano) orillaron al Estado a la Gobernabilidad con el único fin de mantener el orden, el bienestar y la paz social.

Ahora bien, considerando la teoría del vaciamiento el Estado, es evidente la formación de nuevas obligaciones, como el otorgamiento de los DESC; que depende de las limitaciones presupuestales, del diseño institucional del Estado, y también posiblemente de la Cooperación Internacional, pero fundamentalmente de la voluntad política para mejorar las condiciones de vida de los individuos, en un mundo donde el mercado es más salvaje y el Estado más débil.

Las transformaciones del Estado (económico-social) logran darle capacidad y eficacia al accionar gubernamental en el escenario de la globalización, para permitir el desarrollo económico y social. Pero ahora funciona como complemento de los mercados y no en lugar de estos. Ahora lo que está pendiente es generar capacidad para hacer buen gobierno donde la localidad tal vez tenga la oportunidad de ser capaz, en el fondo se busca el bienestar de los individuos.

“La salud del pueblo es un objetivo de inequívoca  
responsabilidad social, y la sociedad tiene obligación de  
proteger y asegurar la salud de sus miembros”  
Virchow

## **Capítulo IV. Gobernabilidad y Gobernanza**

Como hemos visto a lo largo de este marco teórico, sí asumimos que un Estado debe ser funcional, este puede cumplir con el suministro de bienes públicos, desafortunadamente, el desempeño de aquel pone en evidencia sus disfuncionalidades, así el ETS se concibe como paradigma que justifica el vaciamiento del Estado para darle mayor funcionalidad a su desempeño. Dicho lo cual, arribamos a la definición de gobernabilidad como razón de acción que legitima la continuidad del Estado. Haciendo posible la producción de bienes públicos tan básicos como la seguridad y la estabilidad económica.

Ahora bien, la gobernabilidad se concibe como elemento base para entrar al siguiente escalón, la finalidad es la obtención de bienes públicos que rebasan el espacio de acción del Estado, razón por la cual es necesaria la intervención de múltiples actores privados o sociales, siendo esta interacción definida como gobernanza, el nuevo proceso de gobernar.

Es pertinente señalar que la gobernanza no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que hace posible el bienestar social; estrategias como la formación de organizaciones regionales, internacionales o mundiales son reflejo de esta herramienta que permite el logro de los fines del Estado. Haciéndose necesaria la vinculación con más actores y acciones que las del mero gobierno. Dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, se entendió que el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de formar interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides (F. Aguilar, 2006).

Ya que el Estado es insuficiente para la gobernación de la sociedad, más aun cuando los males sociales tienen un origen local de impacto global.

Pero la razón fundamental para realizar estas estrategias de cooperación se debe fundamentalmente a la presencia de males que rebasan los límites de cualquier Estado y que la propia globalización a profundizado y extendido

(Bambas, *et al.*, 2000), por ello, para afrontarlos se requiere de la producción de Bienes Públicos Globales, concepto que representa beneficios para toda la población del mundo. La responsabilidad es nacional, sin embargo, para lograr los medios y cumplir esta responsabilidad se tiene que actuar globalmente.

De esta manera se abordará el presente capítulo, que coloca su atención en las nuevas herramientas que tiene el Estado para responde a la sociedad.

### **Preámbulo: el Estado frente a la Globalización**

La globalización, es el escenario donde se realiza la interrelación entre el Estado y el mundo, por lo que la toma de decisiones del primero y el acumulado de decisiones del segundo impacta en mayor o menor medida en ambos. Efecto ocasionado por la reducción de la distancia entre estos. Por ello, ¿Qué es la Globalización? No pretendo hacer una definición extenuante de la globalización; a razón de la gran cantidad de enfoques teóricos respecto a esta, además de la inmensa literatura relativa a, pero fundamentalmente por los objetivos inherentes a nuestra investigación.

Ahora bien, es necesario señalar que los cambios económicos globales han impactado en la acción gubernamental del Estado por eso el ETS, ante ello el regionalismo y regionalización cobra especial importancia; para comprender estos conceptos es necesario entender de acuerdo con Ibáñez ¿qué es la integración regional? Por esta se entiende “como un proceso de cooperación intensa y prolongada entre actores de una misma región sobre cualquier ámbito material, particularmente en las relaciones económicas, políticas y sociales” (citado en Reza, mimeo., p. 5). Ante esto, se delimitan dos elementos: el regionalismo (fines)<sup>115</sup> y la regionalización (medios)<sup>116</sup>. Whiting expresa que las regiones son concebidas como una “comunidad intermediara” entre la comunidad nacional del Estado y la “comunidad global” (citado en Reza, mimeo., p. 7).

La globalización conlleva problemas muy profundos para los Estados y especialmente para los más débiles, ya que el poder de estos se ve diluido por el

---

<sup>115</sup> Se entiende por regionalismo “las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre los Estados y actores que forman parte de una misma región” (Reza, mimeo, pp. 5-6) siendo el concepto de regionalismo un acto de voluntades entre Estados.

<sup>116</sup> La regionalización se entiende como “el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales [...] en ella se intensifican las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma región” (Reza, mimeo, p. 6).

nuevo conjunto de redes económicas y sociales y la conformación de nuevos actores, así el Estado afronta auténticas dificultades a escala Global dado que se evidencian “las deficiencias del pensamiento ortodoxo sobre política, economía [...] entre las esferas doméstica e internacional, y entre el ámbito local y global” (Held y McGrew, 2003, p. 14)<sup>117</sup>.

Así mismo, la globalización<sup>118</sup> impacta múltiples esferas y dimensiones, por mencionar algunas: en la esfera económica, la producción y el comercio es a escala mundial, el desarrollo de las transacciones se realiza en tiempo real; en la esfera política, la representación política es a nivel mundial, los cambios políticos tienen influencia directa en el resto del mundo, aunado a la difusión mundial de los principios democráticos...<sup>119</sup>

La escena global demanda la redefinición del poder a través de nuevas formas de instrumentación, de configuración, de distribución y de impacto, en donde el fenómeno de la globalización es el nuevo espacio donde se organiza y ejerce el poder y donde se reconfigura la política y el Estado-nación (Held y McGrew, 2003; Mariani, 2008).

La globalización delimita el espacio de acción de los Estado-Nación de tal forma que estos requieren de la coordinación con otros actores ante la interdependencia y la distancia cada día más reducida del globo. Por ello, se justifica que el Estado de Trabajo Schumpeteriano vaciado y las reformas dirigidas a este, son el conjunto de herramientas que lo posicionan ante un mundo más complejo y global.

---

<sup>117</sup> A) Reduccionismo del territorio, es decir, el principio de soberanía es sobrepasado y sin límites hacia adentro y hacia afuera; B) el principio nacional o nacionalismo, esto es, la unificación de la normatividad a nivel nacional, sin importar las particularidades de las regiones locales; C) el principio democrático o el gobierno representativo, el problema de este radica en que no son suficientes los mecanismos democráticos ante las condiciones actuales que ha orillado a los Estados a la búsqueda de más mecanismos de participación democrática; y D) el fuerte crecimiento de sus funciones desde un enfoque Keynesiano o también denominado Estado de Bienestar (Arteta, García y Máiz (eds.), 2003).

<sup>118</sup> La globalización se caracteriza, por ser un escenario plural, de geometría variable, es decir, algunas zonas el desarrollo de la economía, de la cultura, del derecho y de la política está más acentuado. Su propia condición, crea nuevos patrones de desigualdad y jerarquía, pero también nuevas posibilidades para el desarrollo de la sociedad. En donde el “regionalismo ha emergido como un proyecto en el proceso de globalización” (Reza, mimeo, p. 10).

<sup>119</sup> En cuanto a la esfera tecnológica, hay una red mundial de comunicaciones y comunicación, la información y el conocimiento se realiza en tiempo real; en la esfera ambiental, nos acontece el cambio climático mundial, el agotamiento de los recursos naturales y con ello la conciencia ambiental mundial; y en la esfera sociocultural, el surgimiento de movimientos sociales transnacionales, las movilizaciones sociales son más rápidas en todos los países, lo que genera doble nacionalidad y con ello doble ciudadanía (Bambas, *et al.*, 2000).

Estas nuevas formas de organización (regionalización) entre Estados tienen como uno de sus fines, hacer frente a los males públicos que aquejan a las sociedades, de esta forma, la gobernanza adquiere especial importancia ya que nos permite comprender las formas de interacción entre diversos Estados y sociedades para generar lo que en algún momento del pasado el Estado por sí mismo podía producir; es decir, proteger a la sociedad.

En concreto, se asume teóricamente que la Globalización se entiende como: “[...] un desplazamiento de la forma espacial de la organización humana hacia pautas de actividad, interacción y ejercicio del poder interregionales y transcontinentales. Implica tal expansión y profundización de las relaciones y las instituciones sociales en el espacio y en el tiempo que, por un lado, las actividades cotidianas se ven influenciadas cada vez más por acontecimientos que tienen lugar al otro lado del planeta y, por otro, las prácticas y decisiones de los grupos locales pueden tener importantes repercusiones globales” (cf. Giddens, 1990, p. 64). Ante este escenario, la globalización tensiona o priva las bases del gobierno, por causa de las presiones globales de las empresas supranacionales que erosionan la soberanía y diluyen el poder de los Estados en la medida que estas empresas intervienen y median a favor de sus intereses, por lo que el accionar del Estado está subordinado a lo que el entorno le permita hacer, pero sobre todo a lo que por sí mismo pueda lograr realizar. “El impacto de la globalización es mediado significativamente por estrategias gubernamentales específicas, así como societales, para desafiar, administrar o aliviar los imperativos de la globalización” (Mariani, 2008, p. 40).

Ante esto, el concepto de gobernanza, se posiciona como una respuesta positiva a la pregunta de “cómo evitar que una sociedad vaya a la deriva en las nuevas circunstancias internar e internacionales que ponen a los gobiernos en situaciones de real dificultad” (F. Aguilar, 2006, p. 81). Es por esto y por otras razones que la gobernanza y la gobernabilidad fue conceptualizada.

#### **4.1. Gobernabilidad: inevitable respuesta ante la Crisis**

Considerando que la gobernabilidad no es la solución última a los problemas al interior del Estado, sí es la condición básica necesaria para hacer posible los

procesos que lleven a la gobernanza. Por ello la gobernabilidad no es única sino necesaria para el logro de los objetivos sociales.

El lector puede darse alguna idea del concepto de gobernabilidad, por lo que sólo se procederá a definir algunos elementos propios de este enfoque.

La ingobernabilidad refiere al “sentido mayor de situaciones problemáticas que rebasan sin más las capacidades y alcances de los principios de organización o estructura organizativa de una sociedad/Estado” (Aguilar, 2006, p.58). Es decir, se delimita la teoría de la gobernabilidad<sup>120</sup> como solución a la ingobernabilidad, aludiendo a la reformulación del desempeño del Estado en un mundo globalizado<sup>121</sup>. Se trata de lograr transformar las acciones del gobierno, de tal forma que las situaciones sociales deseables de la sociedad se hagan reales a través de este. Es decir, encontrar las capacidades apropiadas de tal forma que no se retorne a los problemas vividos, para afrontar (Aguilar, 2006) políticas de ajuste fiscal y administrativo; la liberalización de la economía (Estado de Trabajo Schumpeteriano) y lograr con ello la estatura que la ciudadanía demanda para mantener la continuidad del Estado-nación.

Se busca brincar el bache de la ingobernabilidad para desplazarnos en la planicie de la gobernabilidad, esto es, evidenciar a través de actos y resultados el accionar del gobierno en función de lo que se tiene, ello significa: no más poderes, ni facultades, ni atribuciones especiales, sino sólo y sencillamente, el gobernante gobernará con las disposiciones existentes, con la capacidad real de su hacienda, y con el sistema de gobierno con el que cuenta.

---

<sup>120</sup> Considerando que existen dos caminos para señalar la gobernabilidad: el primero describe “situaciones problemáticas de sociedad que rebasan las capacidades de solución de un gobierno específico” (Aguilar, 2006, p. 58); y el segundo describe, “el sentido intermedio de situaciones problemáticas que rebasan la capacidad de respuesta de un gobierno no por el modo gubernativo que practica sino porque carece de facultades o capacidades (institucionalizadas) que favorezcan o incrementen su ejercicio gubernativo” (Aguilar, 2006, p. 58). En el fondo estos dos casos obedecen a problemas de gobernabilidad, es decir, el primer caso se resuelve mediante alternancia y el segundo mediante reforma.

<sup>121</sup> De acuerdo con Vallespín, “la Globalización necesariamente alude a la idea de <<desterritorialización>> y/o <<desespacialización>>” (Arteta, García y Máiz (eds.), 2003, p. 402) acción que puede ser observada en las actividades sociales que van extendiendo y rebasando los límites nacionales y regionales, a través de una compleja red de relaciones e intercambios. Vinculado a “la intensificación de las conexiones y dependencias entre las diferentes sociedades y Estados” (Arteta, García y Máiz (eds.), 2003). Por ello, se alude a la globalización a través de dos fenómenos: “La globalización hace actualmente referencia al menos a dos fenómenos distintos. En primer lugar, implica que muchas cadenas de actividad política, económica y social están cobrando alcance mundial y, en segundo lugar, que se ha producido una intensificación de los niveles de interacción e interconexión en y entre los estados y las sociedades” (Held, 1992: 380).

El enfoque de la gobernabilidad remite a la generación de un gobierno eficiente sin el adjetivo de la eficacia (Aguilar, 2006) ya que “no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, aún así de un gobierno legítimo y legal, es directivo” (Aguilar, 2010, p. 9). “*Capacidad*, en el sentido utilizado [...] es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, [...] la *eficacia* es resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda” (Banco Mundial, 1997, p. 4). Así la acción de gobierno está orientada por su capacidad institucional<sup>122</sup>, con la finalidad de atender el interés colectivo y no la demanda de ciertos grupos sociales. Es decir, concretamente gobernabilidad refiere: “la eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública” (Nohlen, 2006. p. 649).

Entonces ¿Cuál es la función del Gobierno? Su papel remite exclusivamente a la eficiencia económica o el Costo-eficiencia y a la capacidad de dirigir a su sociedad<sup>123</sup>, es decir, acciones de gobierno en función de sus reales capacidades institucionales<sup>124</sup> (Aguilar, 2010), que permitan la estabilidad al interior del Estado:

---

<sup>122</sup> Aguilar (2010) señala que el enfoque de la Gobernabilidad ha sido criticado en dos sentidos: el primero expresa que este enfoque *sólo se centra en las capacidades*, en vez de centrarse en la acción del gobierno, (se centra en las posibilidades en vez de las acciones). Siendo las acciones el factor más útil ya que las capacidades se muestran como reales o efectivas, “las acciones ‘actualizan’ las potencialidades” (2010, p. 27). A razón de que la capacidad se muestra y valida mediante resultados que producen las decisiones y las acciones que ejecuta el gobierno (Aguilar, 2010). Sin embargo, en la realidad el enfoque de la gobernabilidad es implementado en función de las capacidades legales; por lo que se propone que este enfoque no se quede agotado en lo institucional (ante el temor de cometer errores), y se retomen espacios desaprovechados, como pueden ser “acciones analíticas y administrativas del gobierno, así como las actividades políticas de interlocución y negociación que el gobierno practica en su relación con los actores sociales para definir y realizar los objetivos de la sociedad (cosa que la gobernanza resalta)” (Aguilar, 2010, p. 27). Referente a la segunda crítica, se enfatiza su enfoque gubernamental(ista) en comparación con la gobernabilidad que considera que un gobierno bien equipado con los recursos y poderes apropiados es condición suficiente para conducir a la sociedad, desafortunadamente, no toma en cuenta “los hechos sociales, económicos y políticos que han reducido su capacidad y autonomía decisoria” (Aguilar, 2010, p. 27). Porque se parte del supuesto de que el orden y el desarrollo social se lograrán a través de facultades legales, las capacidades financieras, administrativas y políticas; de esta forma, el enfoque de la gobernabilidad es visto como una práctica tradicional de dirigir a la sociedad, es algo estructurado y dominante, y así mismo se arguye que la sociedad económica y civil son objetos destinatarios del gobierno, pero de ninguna forma sujetos que influyan (Aguilar, 2010).

<sup>123</sup> Partiendo del supuesto “de que la sociedad no posee o no en el nivel requerido las capacidades de auto-organización, autogobierno, autorregulación y autoproducción, afirmación que corresponde al supuesto arraigado de que la sociedad es considerada sólo problema, una realidad que es en sí misma ingobernable, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla” (Aguilar, 2010, pp.24-25).

<sup>124</sup> Como pueden ser: remediar demandas, resolver problemas, manejar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre legislativa e informática, etc. Llevar a cabo programas de desarrollo social y de crecimiento económico que beneficien a la totalidad de la población.

“Se hace lo que se puede con lo que se tiene”. Aptitudes que mantienen la seguridad, el orden y la paz social.

#### **4.2. Gobernanza: una opción más para hacer gobierno**

La gobernanza es más antigua que el propio gobierno si la entendemos como coordinación de individuos para el logro de su bienestar, por ello, la gobernanza es un concepto tan básico y polisémico, de tal forma que puede ser definida como una teoría de la planificación en su aspecto prescriptivo. Aludiendo a otro enfoque que lo ubica como el concepto que se ocupa del desarrollo de políticas y su implementación, perspectiva que se implementa de arriba hacia abajo (top-down) o de legislador, sin embargo, esta perspectiva no logra justificar su relación con el Estado y la ciudadanía, por lo que su verticalidad termina siendo un problema ante la gran diversidad de intereses (Mayntz, en Cerrillo, 2005).

Así también, a sido definida como *governance*, concepto de origen inglés y con etimología proveniente del latín feudal, que la concibe como la conducción o dirección de la sociedad; es decir, “la dominación, no solamente en cuanto al Estado y la política sino generalmente en todos los ámbitos donde en la sociedad las interacciones individuales y transacciones sociales siguen patrones de acción sistemáticos, reglas fijas y órdenes” (Nohlen, 2006, p. 662). Este concepto adquiere especial importancia en el campo de las relaciones internacionales, sin embargo, sus procesos pueden orillar a conformar un “gobierno sin gobierno”, por lo que Estado de derecho corre el riesgo de ser rebasado.

Dicho lo cual, se puede señalar que los conceptos antes referidos no permiten ubicar con precisión el papel del Estado y del gobierno. Particularmente una razón que motive la existencia del Estado, por lo que, procedemos a desarrollar un concepto apropiado que haga vinculante al Estado con la esfera pública en la producción de bienestar, es decir de bienes públicos.

También, hay que tener presente la globalización, la emergencia de la nueva gestión pública y la conformación del Estado a favor del mercado (Cerrillo, 2005) son elementos que demandan una nueva forma de gobernar<sup>125</sup>; un nuevo proceso

---

<sup>125</sup> De acuerdo con Jessop (1999) la gobernanza se remonta al siglo XIV y se refería principalmente a la acción o manera de gobernar, sin embargo, hasta hace dos décadas ha renacido el interés teórico y práctico

de dirección de la sociedad que tiene como finalidad permitir que la realidad social sea construida por ella misma para producir los bienes y servicios necesarios con la imprescindible presencia del Estado-Nación.

Ante ello, el estudio del enfoque de la gobernanza se justifica al menos por “la estrecha conexión entre la supuesta transición del fordismo a un régimen de acumulación postfordista, y el desarrollo de nuevas formas económicas y políticas” (Jessop, 1999, p. 135). Estas condiciones demuestran la concepción de un enfoque de uso coyuntural, donde el supuesto es que el gobierno debió haber demostrado o acreditado ser un agente capaz de dirección, de coordinación y de articulación de su sociedad (Aguilar, 2006); por lo que; la democracia deja de ser la doctrina de forma de gobierno predominante, para convertirse en una democracia como gobierno con capacidad para gobernar (Aguilar, 2006).

El concepto de Gobernanza se caracteriza por ser un concepto poscrisis, ya que esto hizo posible distinguir entre el accionar del gobierno y la acción directiva de gobierno, por lo que Aguilar lo denomina un concepto bifronte; primero como observador del pasado que evita las practicas que acontecieron, y por ello mismo, mira el futuro de la sociedad en donde la intervención de sujetos colectivos independientes e interdependientes vinculados al gobierno, reclaman espacios de cooperación, espacios de gobernanza (2006); ya que la intervención directa del Estado es funcionalmente limitada, *“el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente”* (Aguilar, 2010, p. 29).

En efecto, el gobierno no es un agente superior eficiente (por sí mismo), pero su capacidad coactiva continúa siendo la misma en términos del mantenimiento del orden y la paz social. Es necesario hacer notar que la reforma fiscal, administrativa y económica en un ETS, y ante las dinámicas de la globalización, esta puede estar subordinada a la coordinación con otros actores, no sólo locales, sino también internacionales.

---

de la gobernanza en contraste con el gobierno, debido a las insuficiencias percibidas por los paradigmas teóricos anteriores.

En otro orden de ideas y aludiendo a nuevas formas de gobernar, nos referimos a formas indirectas o mediante terceros debido a que como expresa Aguilar “los gobiernos se han vuelto ‘timoneles más que remadores’, formuladores, decisores y financiadores de las políticas más que sus ejecutores u operadores directos” (2010, p. 35).

#### 4.2.1. Supuestos de la gobernanza

Los supuestos o factores de los cuales depende la gobernanza son las instituciones y los recursos llámese de autoridad, administrativos, económicos, etc. que hacen que el gobierno este en capacidad de gobernar (institucionalmente), el punto a destacar radica en que las instituciones y los recursos estatales son elementos básicos que permiten el accionar del gobierno.

Aguilar destaca, que la “gobernanza incluye la distinción *entre capacidad directiva y eficacia directiva del gobierno*” (2006, p. 68). Es decir, la capacidad<sup>126</sup> directiva refiere al gobierno en tanto ente que tiene gobernabilidad, y por lo tanto es condición para la Gobernanza ya que se puede ser capaz sin que ello signifique ser eficaz; pero esta capacidad sí puede conducir a la eficacia, “resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes” (BM, 1997, p. 4).

De esta forma la atención apunta a la

[...] utilización efectiva de las capacidades gubernativas del gobierno [...] que los gobiernos han de poner en práctica para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen, contrapesen y que como resultado de esa interacción ni tersa ni unidimensional identifiquen los problemas de su convivencia, definan el rumbo de sus sociedades y se organicen para realizar los objetivos generales que aseguran futuro y beneficio a la sociedad. (Aguilar, 2006, p. 68)

La Gobernabilidad no solamente controla la crisis a través de la conducción social del gobierno basado en un conjunto de instituciones de acción vertical. Y en cambio, no reconoce la capacidad de nuestras sociedades para resolver sus problemas. Lo anterior, demuestra la insuficiencia y la demanda de más capacidades y más actores<sup>127</sup>, para que la acción del gobierno sea directiva y genere por ello Gobernanza; “destaca la interdependencia o asociación entre actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad” (Aguilar, 2006, p. 73).

<sup>126</sup> En el enfoque de la gobernanza las capacidades o incapacidades y las formas de accionar del gobierno bajo el supuesto de buscar el éxito gubernamental, serán elementos que evalúen la necesidad de mayores o menores capacidades (Aguilar, 2006). “El gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, “actualiza” sus potencialidades, las transforma en acciones que tienen como efecto que las situaciones sociales deseadas sean situaciones reales” (Aguilar, 2006, p. 67).

<sup>127</sup> Aludiendo a las virtudes de los actores, se requiere la lógica productiva y competitiva de los mercados y la lógica cooperativa y solidaria de las organizaciones voluntarias.

La gobernanza es un concepto postgubernamental, que no va en contra del gobierno; va en busca de un proceso de coordinación, ya que la definición de los objetivos sociales implica una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, en donde no hay subordinación sino coordinación dada la independencia política de los actores sociales y su influencia en función de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece (Aguilar, 2010).

Hasta aquí hemos plasmado las precondiciones o el terreno donde puede ser viable el desarrollo de la gobernanza, por lo que procedo a detallar el concepto.

#### 4.2.2. Concepto

Entendemos al igual que Aguilar, que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (2006, p. 90) esto es, “*el paso de un centro a un sistema de gobierno* (governance system, PNUD<sup>128</sup>)” (Aguilar, 2010, p. 30) sistema que conjunta y activa los recursos del poder público, de privados y de redes sociales. Empero, para nuestra investigación no es un término suficiente por lo que se provendrá a enriquecerlo.

La gobernanza es un proceso que engloba la acción (gobernar mediante coordinación<sup>129</sup>) del gobierno y demarca el ejercicio (los medios para la producción de las situaciones preferidas de la vida asociada<sup>130</sup>) del gobierno, se prioriza el “proceso directivo más que los sujetos directivos, la dirección más que el director, en el entendido de que el gobierno es un sujeto con otros y cuyo rango e influencia sobre los demás actores dependerá de la historia social” (2006, p. 93).

En este sentido, toma especial relevancia la acción colectiva, en donde la (nueva) gobernanza<sup>131</sup> es capaz de coordinar<sup>132</sup> más que de subordinar, ante la

---

<sup>128</sup> De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el sistema de gobernanza es “la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del Estado Moderno” (Aguilar, 2010, p. 31).

<sup>129</sup> Coordinación, colaboración y corresponsabilidad público-privado-social.

<sup>130</sup> Políticas, programas, proyectos de inversión, prestación de bienes y servicios, etc.

<sup>131</sup> Hay diversos adjetivos adjudicados a la gobernanza como, “nueva o buena”, estos adjetivos no tienen mucho sentido práctico ya que si se buscan nuevos patrones basados en la eficiencia y la gobernabilidad inherente al Estado (mantenimiento de la estabilidad) entonces estos carecen de utilidad. Además, para Hufty, Báscolo y Bazzani la buena gobernanza es una connotación normativa referida a los países en desarrollo, sin embargo en el fondo el adjetivo no cambia el significado de la gobernanza. En otro orden de ideas y con el

presencia de actores independientes de tal forma que el gobierno tiene que cambiar la forma de dirigirse a la sociedad. Ante ello, aquel se asume como “el nodo de una red<sup>133</sup> de interacciones, interdependencias y cooperaciones” (Aguilar, 2006, p. 99; Jessop, 1999) entre privados y sociales, ya que estos son poseedores de algunos recursos intelectuales, de información y conocimiento, de los recursos financieros y del manejo y creación de instituciones, así mismo están distribuidos a nivel nacional e internacional.

Retomando a la red<sup>134</sup>, estas evidencian dos elementos: la **interacción** y la **interdependencia**, dejando en evidencia la realidad político institucional actual de un país (Cerrillo, 2005).

ánimo de enriquecer los argumentos teóricos de la investigación, la ONU ha sugerido elementos que caracterizan una buena gobernanza, entre los que están: “1.- la *participación*, entendida como dar a todos, hombres y mujeres, la posibilidad de participar en los procesos de decisiones; 2.- la *transparencia y la libre circulación de la información* que tiene que ver con la rendición de cuentas de los poderes públicos y privados; 3.- la *sensibilidad* de las instituciones y de los procesos frente a los actores que intervienen; 4.- el *consenso* de los diferentes intereses que permitan llegar a una conciliación que constituirá el interés general; 5.- la *equidad*, comprendida como la posibilidad que tienen tanto los hombres como las mujeres de mejorar y de conservar su bienestar; 6.- la *eficacia y la eficiencia* que permita que el mejor uso posible de los recursos haga que los procesos y las instituciones produzcan resultados que pueden satisfacer las necesidades de todos; 7.- otra característica importante de una buena gobernanza es la *responsabilidad* de los tomadores de decisiones del gobierno, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil; y 8.- como última característica, tanto los líderes como el público deben tener una *visión estratégica* sobre la gobernanza y el desarrollo humano, así como sobre lo que es necesario para llevar a cabo éste” (Mariñez, abril-junio 2007, p. 179).

<sup>132</sup> Se entiende por Coordinación social a las formas “en que las agencias sociales dispares pero interdependientes se coordinan para lograr objetivos sociales específicos (económicos, políticos, etc.)” (Jessop, 1999, p. 152).

<sup>133</sup> Atkinson y Coleman expresan que las redes son la respuesta teórica a los límites de los mercados y a los ordenamientos jerárquicos, a la gran cantidad de actores involucrados en la realización de las políticas. Por tanto, este argumento entrelaza los problemas teóricos a los prácticos (Referenciado en: Jessop, 1999). En función de ello, las Redes se definen como el “termino para referirse a las diferentes formas de relación entre los grupos de interés y el Estado [es decir] permite explicar las relaciones estructurales, las interdependencias y la dinámica de las políticas y de los procesos de elaboración de políticas” (Cerrillo, 2005, p. 24).

<sup>134</sup> Las redes que surgen de la gobernanza, tiene amplias ventajas, por ejemplo: a) los grupos de interés que se encuentra involucrados enriquecen el proceso de formulación de políticas públicas; b) la participación de estos actores eleva el nivel de confianza y la aceptación social provocando la reducción de los costos de implementación; c) al involucrarse individuos, grupos u organizaciones será atendida esta gran variedad de intereses y valores, lo que favorece una democracia participativa; d) la flexibilidad de la red permite al gobierno dirigir los objetivos, las prioridades, los problemas y las necesidades, esto genera un aumento en la eficacia del gobierno; e) las redes reducen los costos de transacción en la toma de decisiones ya que poseen experiencia, reduciéndose con ello la inseguridad en la toma de decisiones; y por último f) las redes permiten generar contrapeso a las asimetrías de poder formales ya que generan influencia en las decisiones (Cerrillo, 2005).

Lamentablemente, también las redes tienen sus disfuncionalidades, por ejemplo: 1.- el gobierno puede abandonar el interés general o común, ya que en la interacción con diversos actores surgen negociaciones y compromisos desvirtuándose los objetivos; 2.- al interactuarse con diversos actores es posible la presencia de la innovación que obstaculiza las políticas; 3.- el proceso político puede no ser transparente y con ellos es casi imposible determinar quién es el responsable de cada decisión; y 4.- lo más problemático para una democracia es la ausencia de legitimidad democrática entre los grupos de interés privados, ello sin considerar la dificultad de influir del parlamento en la formulación de las políticas (Cerrillo, 2005).

En consecuencia se incorpora a la definición la importancia de la “*interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales*” (Aguilar, 2006, p. 99).

Metodológicamente la gobernanza: “constituye una herramienta analítica para la comprensión de los procesos de acción colectiva que organizan la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego” (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006, p. 37). Considerando lo anterior, asumo que la gobernanza será definida para efectos de esta investigación como:

[...] el campo de resolución de problemas (para) políticos (en el sentido de problemas de búsqueda colectiva de objetivos o realización de propósitos colectivos<sup>135</sup>) en, y a través de, configuraciones específicas de instituciones, [formales e informales] organizaciones, y prácticas gubernamentales (jerárquicas) y extra-gubernamentales (no jerárquicas) (Jessop, 1999, p. 152).

Los contenidos del concepto/enfoque de la gobernanza permite entender el proceso como dirección encabezado por el gobierno; siendo este, el que tiene la capacidad de orientar a la sociedad para la adecuada toma de decisiones.

Así mismo, el elemento que distingue a la gobernanza es la generación de acción colectiva donde el Estado ocupa un lugar estratégico, ya que evita la inacción social y sanciona –en el mejor de los casos- al freerider; ahora bien, la incidencia del gobierno va en función de los actores, es decir, si los entes sociales y privados son capaces, el gobierno actúa menos; y a la inversa, este último tendrá mayor poder de coordinación sobre aquellos. Cabe recordar, el Estado ya

---

<sup>135</sup> En términos críticos, se plantea por parte de Aguilar (2006) y de Jessop (1999) que la Gobernabilidad y la gobernanza tienen diferencias sustantivas y en ocasiones problemáticas, por las siguientes razones: a) la gobernabilidad es un concepto mucho más estable que el de gobernanza, debido a que la primera ha logrado una mayor coherencia teórica en comparación con las teorías de la gobernanza; el objetivo de la primera está relativamente bien definido, vs los teóricos de la gobernanza operan dentro de diferentes problemáticas, situación que se observa en la proliferación de tipologías; además, b) una fortaleza de la gobernabilidad, es que sus contribuciones se depositan en el campo de la macroeconomía, es decir, la regulación de los ordenamientos macroeconómicos, en las crisis económicas, la estabilización económica, la gestión de las crisis, ya que la gobernabilidad se implementa con mayor efectividad de arriba hacia abajo. En cambio en la gobernanza, se centra en los niveles micro-meso-macro y en ocasiones la vinculación se realiza de micro a macro por lo que el análisis es de abajo hacia arriba o mixto. Por otro lado, c) La gobernabilidad como tiende a lo macroeconómico busca las complementariedades institucionales que aseguren los regímenes de acumulación, en contraste con la gobernanza, tiende a estudiar sectores, localidades o áreas funcionales específicas en lugar de sistemas más globales y lo más problemático es que las organizaciones se relacionan mediante reglas de juego que ellas mismas establecen. Por último, d) la gobernabilidad no se centra en los sujetos ya que su preocupación es institucional y de carácter económico antes que el sujeto; en cambio, la gobernanza se centra en los problemas de coordinación y la negociación inter-organizacional de los sujetos, con esto nos vinculamos directamente con los análisis de los costos de transacción, la teoría de la elección racional, la teoría de juegos, etc.

no tiene la exclusiva ya que las reformas del Estado lo colocan en una posición de interdependencia con el sector social y privado, sin embargo, aquel tiene la última palabra para recurrir a la gobernanza.

Hasta este momento se ha dejado en claro que la gobernanza requiere la coordinación o dirección del gobierno en el marco del diseño institucional donde no sólo los agentes de gobierno actuarán sino interactuarán con actores sociales y privados en la resolución de los problemas públicos. De esta forma se da respuesta a la incapacidad del gobierno para actuar; la gobernanza se puede ver como un medio del Estado para cumplir su finalidad de gobernar (Aguilar, 2006).

#### **4.2.3. La condición *sine qua non* de la Gobernanza**

¿Es posible la existencia y actuación de redes sin la presencia del gobierno? Si, sin embargo, se “argumenta el riesgo político-institucional de que el gobernar pierda su naturaleza pública o el riesgo político-administrativo de no poder coordinar a un conjunto diferenciado de actores con diversos intereses y niveles de poder” (Aguilar, 2010, p. 55), ante este planteamiento es evidente la posibilidad de que se deforme el interés público, la participación ciudadana, la representatividad, entre otros elementos propios de la intervención del gobierno. Surgiendo la posibilidad de agredir los derechos civiles, políticos y sociales de terceros, razón por la cual el gobierno debe estar presente para garantizar los mejores resultados.

A razón de lo anterior, el concepto de gobernanza se observa en cierta medida impreciso de tal forma que cualquier organización de diversos actores puede satisfacer sus necesidades sin la presencia del gobierno, por ejemplo: las practicas corporativas refieren a intereses de determinados grupos, que si bien es cierto son legítimos, sin embargo, no son necesariamente públicos (Bambas, *et al.*, 2000). Por eso la gobernanza implica como condición *sine qua non* la dirección, coordinación, etc. del gobierno, por lo que la ausencia de este último calificaría tal acción como uno de no gobernanza o simplemente de coordinación entre privados y sociales.

La gobernabilidad no pretende la intervención de múltiples actores sino la aplicación del diseño institucional, se duda de la capacidad de la ciudadanía para

auto-organizarse y satisfacer sus necesidades, por lo que, para el gobierno la ciudadanía no es un sujeto sino objeto de gobierno (Aguilar, 2010). Empero las transformaciones del Estado, han posibilitado el desarrollo del mercado y de la sociedad civil, ya que cuentan con los recursos para brindar bienes y servicios. Aunque, una organización aislada no lo hace un asunto público, ni vinculante. Es una condición de la gobernanza la presencia del gobierno y de sus instituciones.

En su aspecto político-institucional, los planteamientos están alrededor del carácter público de las actividades y resultados de la gobernanza, van dirigidos a evaluar si el interés público es preservado o a sido distorsionado (Aguilar, 2010). En el fondo, el argumento plantea la problemática a la que se enfrenta el gobierno si sus recursos son limitados y en consecuencia actúe subordinándose ante los privados; lo cual da lugar a un “Estado capturado”. Una posible solución a esta situación, son las leyes que se erigen como contrapeso ante los posibles abusos no sólo provenientes del gobierno sino también de los poderes facticos.

El *contenido* de la gobernanza se centra en “la definición de los objetivos e instrumentos de la acción directiva” (Aguilar, 2010, p. 59), es el producto de los aportes que hacen los privados y los gubernamentales. Pero, hay que destacar “que el aporte específico, original y único del gobierno en la coproducción del contenido de la gobernanza es el otorgarle carácter público, dar *forma* pública a la decisión y la acción que el gobierno produjo conjuntamente con actores extra gubernamentales” (Aguilar, 2010, pp. 59-60).

Pero ¿Qué hace pública a la gobernanza? “Que el poder público legítimo acepte el resultado de la deliberación conjunta y haga suyo el acuerdo conclusivo es lo que hace que la gobernanza tenga validez pública, y, por ende, sea socialmente vinculante” (Aguilar, 2010, p. 60).

En resumen, la gobernanza es un concepto creado para el proceso de dirección de la sociedad liderado por el gobierno y que tiene como único fin lograr la realidad social construida por ella misma, aunado a ello, la esencia de este concepto radica en su capacidad de permitir el desarrollo y el trabajo conjunto de la ciudadanía, de los privados y de los sociales, pero fundamentalmente justifica y

legítima la existencia del Gobierno al interior de un Estado aún a pesar de las dinámicas globales.

El Estado está cada día más sumido en “redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales, y por ello es incapaz de determinar su propio futuro” (Held y McGrew, 2003, p. 35). En efecto, el enfoque de la gobernanza nos permite comprender los procesos de acción colectiva de diversos actores interdependientes, al interior de los diseños institucionales, donde su condición es el carácter público y vinculante del gobierno.

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores, no existe garantía última a la aplicación de los derechos sociales, tampoco existe un gobierno mundial que obligue a los estados a garantizar esos derechos, entonces; ¿la gobernanza podrá producir el bienestar que los estados requieren? Supongo que la gobernanza es el mejor medio para la producción de bienes deseables, sin embargo, también es posible que en esta lucha por el control terminen aislándose los actores, reduciéndose la posibilidad de producir tal bien. A fin de cuentas los individuos y los líderes tienen la libertad de hacer lo más conveniente para sus sociedades. La herramienta esta lista sólo hay que tomarla.

### **4.3. Bienes Públicos Globales: producto de la Gobernanza Mundial**

Para algunos teóricos los Bienes Públicos Globales (en adelante BPG) surgen por su vínculo con los males que genera la globalización (Kaul, Conceicao, Le Goulven y Mendoza, mimeo); en efecto, el EBK asumía el costo de los riesgos sociales en un mundo más distanciado e independiente, sin embargo, la crisis de este modelo de intervención del estado en la economía y la sociedad hicieron necesaria la implementación de otro comportamiento de estado, como lo a propuesto el ETS y sus formas de configuración económica en un mundo globalizado.

Ahora bien, a) la ausencia de un gobierno global (Ferroni y Mody, 2004); b) el cambio en las relaciones de poder por efecto de la globalización; y c) la nueva estructura del Estado; orilla la coordinación para el control de los males globales y por tanto, más que un conjunto de instituciones, es un conjunto de actores que nos

permiten obtener un bien o servicio deseable. En síntesis, el concepto de bienes públicos globales “es determinante para una eficaz política pública en condiciones de apertura económica cada vez mayor e interdependencia entre los países” (Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 11).

¿Qué hace globales a los Bienes Públicos Globales? Para nuestro contexto, un BPG implica tres elementos: la división de la población mundial en países, grupos socioeconómicos y generaciones.

- Los beneficios son casi internacionales para los países. Se usa “el termino internacional para significar que mientras los beneficios se extienden más allá de las fronteras nacionales, pueden no aplicar para todo el mundo” (Ferroni y Mody, 2004, p. 32). De esta forma (la teoría) exige que un Bien Público Global abarque a más de un grupo de países; ya que si se aplica a una región por ejemplo, América del Norte se estaría hablando de un Bien Público Regional adquiriendo la categoría de un Bien de Club, es decir, un bien con beneficios excluibles (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).
- Relativo a las personas o los grupos socioeconómicos, de acuerdo con Kaul, Grunberg y Stern, “están aumentando las desigualdades socioeconómicas entre los países y en el interior de estos” (1999, p. 11), aún cuando un BP llegue a todos o a una gran cantidad de naciones, sus beneficios pueden ser accesibles a segmentos de población<sup>136</sup>. Es decir, para que un BP sea global, “sus beneficiarios tienen que alcanzar no sólo un amplio espectro de países, sino también un amplio espectro de la población mundial” (Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 12).

Los dos elementos descritos benefician directamente a la sociedad en general, quienes tendrán acceso a los BPG, sin embargo, para Karl, Grunberg y Stern (1999) aún falta un elemento que beneficie a la totalidad de la humanidad, es decir, a las próximas generaciones<sup>137</sup>.

<sup>136</sup> Por ejemplo: la población acomodada tendría acceso al Bien por lo que se marginaría a los pobres, es decir, la malaria y la tuberculosis si se dejan por su cuenta a los habitantes de un territorio determinado, suele afectar más a los pobres que a los ricos (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

<sup>137</sup> Cuando se menciona que los BP pueden beneficiar a otras generaciones, se alude a la definición de desarrollo sustentable que ha sido otorgada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

- El concepto de desarrollo sustentable nos habla sobre el “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 12) de esta forma la tercera exigencia que califica a un BPG es el cuidado a las generaciones presentes sin poner en riesgo a las generaciones futuras<sup>138</sup> (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

Satisfechos estos tres elementos se puede hablar de un bien público en un sentido amplio y estricto, lo anterior “convierte a la humanidad en general en el *publicum*, o beneficiario de los bienes públicos mundiales” (Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 3). Sin embargo, probablemente este concepto sea catalogado como excesivo, o demasiado demandante ante la ausencia de un gobierno mundial que lo haga posible, por lo cual, para los fines prácticos de esta investigación paso a definir que se entenderá por un BPG.

“Un bien público [global] es un beneficio que genera utilidad, que, en principio, está disponible para toda la población del mundo” (Ferroni y Mody, 2004, p. 32).

Hasta aquí he puntualizó el significado de un bien público global –razón de esta investigación- y los elementos que lo distinguen como tal. Ahora procedo a justificar ¿Por qué la Salud es un bien público global? Esta pregunta se resuelve justificando qué de la salud es un bien público; es decir, el hecho de que el individuo X este sano lo hace un beneficio excluible y personal, además, sí logra como efecto la oferta común, la salud individual sólo beneficia a su entorno mediato convirtiéndolo en un bien de club, a pesar de ello la salud tiene aspectos que la hacen global.

#### **4.3.1. Razones por las cuales la Salud es un Bien Público Global**

Como se ha señalado previamente, las externalidades negativas de la salud adquieren la posibilidad de expandirse y llegar a convertirse en males públicos globales, en contra espejo, se tiene de respuesta a los bienes públicos globales.

---

<sup>138</sup> La teoría descrita es de un Bien Público Mundial Puro por lo que Kaul, Grunberg y Stern (1999) proponen una definición máxima de un BP mundial Puro y una definición mínima de un BP mundial Impuro. El primero se distingue por su universalidad, es decir, beneficia a todos los países, personas y generaciones. En cuanto al segundo, tiende hacia la universalidad en cuanto beneficia a más de un grupo de países y no discrimina contra ningún segmento de población o conjunto de generaciones.

Por citar algunos casos, las enfermedades infecciosas han generado más muertes durante toda la historia de la humanidad, que las propias guerras. “En los siglos XVI y XVII, entre 60 y 90% de la población nativa de las Américas, desde México hacia el sur, murió de viruela, sarampión o gripe [...] incluso ya en 1918-1919, una influenza de cerdos (la “gripe española”) ocasionó la muerte de 22 millones de personas en todo el mundo” (Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 284) en corolario, los países tuvieron la necesidad de establecer vigilancia internacional.

La Salud tiene dos principales razones para darle su debida importancia:

[...] debido en parte a la mundialización, la salud está llegando a ser cada vez más un bien público [global] por medio de dos fuerzas. En primer lugar, mejores vinculaciones internacionales en comercio, migración y flujos de información han acelerado la transmisión internacional de enfermedades y la transferencia internacional de riesgos para la salud conductuales y ambientales. En segundo lugar, la intensificación de presiones en recursos mundiales mancomunados de aire y agua han generado amenazas ambientales compartidas. La mundialización no está simplemente acelerando tendencias de largo plazo, sino que está introduciendo cambios contextuales que son diferentes cualitativamente como cuantitativamente en cuanto a riesgo de enfermedades, vulnerabilidad para la salud y respuesta de políticas. “Aunque la responsabilidad por la salud continua siendo principalmente nacional, los factores determinantes de la salud y los medios para cumplir esa responsabilidad son cada vez más mundiales” (Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 312)

Así mismo Zacher expresa, que en nuestra actualidad siendo un mundo con plena movilidad –de recursos humanos, materiales, tecnológicos e informáticos- los riesgos para la salud en cualquier parte del mundo son una amenaza para la totalidad, por lo que el conocimiento que se genere de la vigilancia internacional tiene un importante aspecto de bien público (Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

En este sentido, el BPG no es la salud en un sentido estricto, sino la supervisión internacional de la salud, ya que la información que se genera de esta, permite a los países tomar decisiones más firmes sobre estrategias de cooperación; el papel de las “instituciones [globales] es reducir la incertidumbre al mejorar el conjunto de conocimientos accesible para los Estados” (Zacher en Kaul, Grunberg y Stern, 1999, p. 287). Sin embargo, para que esta supervisión sea efectiva, se requieren sistemas de salud con capacidad de respuesta.

En síntesis, la información no conduce a la cooperación, pero la colaboración en la información se convierte en fortaleza cuando permite reducir la incertidumbre sobre las implicaciones de estrategias por construir (Zacher en Kaul, Grunberg y Stern, 1999).

Así mismo, la información producida por la salud es un BPG porque: no existe **rivalidad** alguna, ya que todos pueden beneficiarse de esta una vez se produce; sin embargo, es necesario puntualizar que esta ausencia de rivalidad no tiene sentido cuando los Estados carecen de los recursos médicos, tecnológicos, y financieros que les permita hacer frente al problema. En la salud los beneficios no son **excluibles**, ya que la información médica y técnica ante la existencia de vidas humanas amenazadas, sería imposible e inaceptable negar el acceso a la inteligencia medica. (Zacher en Kaul, Grunberg y Stern, 1999), más aún cuando las enfermedades no pueden detenerse en las fronteras.

Las externalidades en materia de salud tienen un gran impacto, ya que estas permiten definir si el problema es privado o público y en consecuencia decidir las estrategias que reduzcan el mal. Aunado a ello, algunas externalidades son en parte males públicos que requieren de la cooperación mundial ya que la capacidad de un sólo actor no es suficiente para afrontar problemas de calce global (Chen, Evans y Cash, 1999).

Si bien es cierto la salud es un bien privado, sin embargo, genera externalidades, estas tienen la calidad de ser un bien público global ya que sí un individuo se encuentra sano ó país con ciudadanos sanos, las enfermedades no tienen oportunidad para diseminarse en otros individuos o hacia otros países. De esta manera la externalidad de un bien privado es un bien público global, es decir, un país sano. En cambio si una enfermedad se disemina en un territorio determinado lo convierte en un mal público, espacio de oportunidad para que los países se coordinen y den solución a un evento de semejante magnitud.

En conclusión, se puede afirmar (de forma un tanto parcial) que la salud es completamente un BPG<sup>139</sup>, porque un individuo sano o enfermo no excluye al

---

<sup>139</sup> Cabe decir que el conjunto de literatura que forma parte de este subcapítulo, ha denominado a los BP como Internacionales o Mundiales, en este sentido, expreso al lector que serán tomados como sinónimos de Globalidad. Cabe señalar, no se ha notado diferencia alguna entre una u otra concepción considerando que

resto de los individuos su situación. En cuanto a su consumo, la salud depende en gran medida de la capacidad médica de un país o del individuo para proveérsela por sí mismo. Sin embargo, el punto medular es que la externalidad que produce la salud en términos de transmisión de enfermedades o su control en un entorno de recursos compartidos, es un BPG que implica la responsabilidad de múltiples actores para su producción.

#### **4.3.2. Actividades centrales y complementarias**

De acuerdo con el Banco Mundial se ha distinguido dos tipos de actividades, centrales y complementarias vinculadas al otorgamiento de Bienes Públicos Globales (En Ferroni y Mody, 2004). Las primeras están dirigidas a producir bienes públicos internacionales, que pueden materializarse por medio de programas regionales y globales, o por medio de actividades centradas en un país que generan externalidad a los otros países.

Las complementarias, capacitan a los gobiernos para consumir el bien público internacional que generan las actividades centrales (pueden ser externalidades) mientras que también se pueden crear BP nacionales de alto impacto (En Ferroni y Mody, 2004). Es decir, las concretas actividades que realiza una nación generan BP y además lo faculta a recibir o producir los bienes públicos globales.

Por su parte Ferroni y Mody (2004), sostienen que en la salud las actividades centrales aplican a nivel nacional como internacional ya que las acciones aplicadas desde cualquier posición reducen las posibilidades de propagación de enfermedades, a razón de ser la salud un aspecto de fácil volatilidad y expansión, como los virus por mencionar un ejemplo.<sup>140</sup>

Salud. El bien público es mejorar el nivel de la salud, y esto aplica tanto a nivel nacional como internacional. La erradicación de enfermedades es la actividad central para el BPI. Si la enfermedad es contagiosa, cada país afectado tiene que estar en capacidad de contribuir a su control y reducción. Esto implica que tiene un servicio de salud, un bien público nacional que es complementario a las actividades de ofrecer el BPI. Del mismo modo, si existe

---

son de diferente autor; de esta forma se aclara la incertidumbre al expresar que los BP Globales –para efectos de esta investigación- son sinónimo de internacional o mundial.

<sup>140</sup> Aunque un criterio para definir si una actividad es central o complementaria, es a través de la prioridad que adquiere la producción de un bien en un espacio determinado, por lo que el espacio que ocupe la segunda prioridad se convierte en actividad complementaria.

un sistema de salud, éste facilita el consumo del bien público. (Ferroni y Mody, 2004, p. 37).

En el mismo sentido que el párrafo anterior, la salud en tanto bien público tiene el potencial de adquirir el rango de global a razón de las nuevas limitaciones del Estado, este a su vez requiere la intervención de múltiples actores con diversas capacidades para propiciar la erradicación de enfermedades, ya que la coordinación hace posible la producción y consumo del bien público.

Teniendo claro lo anterior, Ferroni y Mody (2004) definen los tipos de BP, como son: los que ofrecen una utilidad<sup>141</sup>, los que reducen un riesgo<sup>142</sup>, y los que fortalecen la capacidad<sup>143</sup>. Para dejar claro este aspecto, procedemos a desarrollar un esquema aplicado a la salud como BPG y regional (Esquema 3).

Para finalizar, la producción y mantenimiento de la salud ante las transformaciones del Estado depende (en mayor o menor medida) de la intervención de múltiples actores privados y sociales. A pesar de ello, la batuta la sigue ostentando el Estado-Nación, ya que ademas de proveer institucionalmente la salud como derecho social, genera el conocimiento que beneficia a la totalidad de los países del mundo generándose por ello un BPG.

Por si fuera poco, se ubicó a la salud como una actividad que desde el interior del Estado hasta el nivel supranacional, es considerada una actividad central y a la vez complementaria. De esta forma el conjunto de medidas implementadas para garantizar la salud termina dirigiéndose de forma oportuna a la localidad, a los Estados, a las regiones y al mundo entero, sin embargo, la última palabra la tienen los líderes de cada uno de los países.

---

<sup>141</sup> En este sentido la utilidad es doble: en el espacio global, el bien público es el conocimiento de la sanidad y la salud misma de un individuo; que en el ámbito de los individuos permite la satisfacción para sí mismo, haciéndolo un aspecto excluible y que depende de cada persona, pero su efecto tiene favorables implicaciones. En cuanto a lo regional, la salud de la mayoría de la población es de utilidad social.

<sup>142</sup> Relativo a la Reducción del Riesgo, la Salud en el ámbito global es tener la certeza (información o conocimiento) de que la población total se encuentra sana; en alusión a lo regional y también a lo nacional, la reducción del riesgo es un gran beneficio para la proximidad, y que ante los demás países, el conocimiento de la reducción del riesgo es un BPG.

<sup>143</sup> Aludiendo al fortalecimiento de la capacidad para producir un bien público, puede expresarse en la capacidad institucional de los servicios de salud por una parte; por la otra genera utilidad social en el eficaz desempeño de los niveles de gobierno en el ámbito nacional y de la calidad de la cooperación a nivel regional para controlar un problema de salud pública. En cuanto a su aspecto global, se puede ver plasmada esta capacidad en la calidad de la generación, manejo y control de la información en el ámbito global, por lo que el conocimiento sobre una enfermedad en el mundo es en sí mismo un BPG.

**Esquema 3. Clasificación de BPG por Rango y Tipo de Beneficio aplicado a la Salud**

Rango del Beneficio	Tipo de Beneficio		
	Utilidad Directa	Reducción del Riesgo	Fortalecimiento de la Capacidad
<b>Global</b>	Sanidad	Reducción del riesgo de contagio de algún virus	Generación de conocimiento e información para el control de enfermedades
<b>Regional</b>	Mantener niveles aceptables de Salud	Disminución de la incidencia de la enfermedad o virus	Capacidad institucional para afrontar un problema de salud pública

Fuente: Elaboración propia en base a Ferroni y Mody, 2004.

#### 4.3.3. ¿Existe Amigo-Enemigo?

Considerando que un Estado que funciona apropiadamente puede garantizar la continuidad de su sociedad a través de la distribución de bienes públicos señalados en la constitución. Entonces, ¿Cómo es posible que hayamos llegado a la gobernabilidad? En su aspecto teórico se debe a la presencia de democracias delegativas que no vigilan el desempeño del Estado, aunado a la presencia de un Estado de derecho con deficiencias que hace posible la presencia de ciudadanías de baja intensidad y que en espacios geográficos amplios se catalogan zonas marrones.

Ante esto, el presente apartado reconoce en su aspecto teórico, que el Estado se a desdibujado para ser más funcional su desempeño, por lo que el vaciamiento hacia arriba, pone en evidencia que los Organismos Internacionales suplen las funciones del Estado. Esta por demás de decir que los capítulos anteriores han dado muestra de la transformación del Estado, dado que este es insuficiente para la gobernación de la sociedad.

Ante esto, “del Estado se pretende todo lo que presumiblemente la sociedad no está en condiciones de hacer” (Schmitt, 1933, p. 20) por ello, para Carl Schmitt el concepto de Estado presupone el de “político” (1933, p. 15). Es decir, aquel

Estado que tiene la facultad o distinción de hacer política y con ello los motivos políticos de determinar la distinción: *amigo/ enemigo*. Lo anterior permite señalar el criterio que distingue a lo político:

[...] todavía menos la contraposición de amigo y enemigo puede ser confundida o intercambiada [...] El significado de la distinción de amigo y enemigo es el indicar el extremo grado de intensidad de una unión o de una separación, de una asociación o de una disociación; ella puede subsistir teórica y prácticamente sin que, al mismo tiempo, deban ser empleadas todas las demás distinciones morales, estéticas, económicos, o de otro tipo (Schmitt, 1933, p. 23).

Carl Schmitt define que el enemigo es sencillamente el otro, el extranjero; de tal manera que con este sea *posible* el conflicto que no pueda ser resuelto por medio de un sistema de normas preestablecidas o por medio de la intervención de un tercero “imparcial” (Schmitt, 1933). Ahora bien, considerando que el otro es un extranjero (sea amigo o enemigo), la razón que propone Schmitt como el elemento que permite decidir si este es un amigo o enemigo, es sí su acción determina la negación “del modo propio de existir del otro” (1933, p. 23), haciendo de este escenario el momento de decisión para la defensa y combate y por ello “preservar el propio, peculiar, modo de vida” (1933, p. 23). Es decir, hace de la decisión el elemento que distingue lo político del Estado.

Ante esta distinción, es notorio que los pueblos se agrupen o generen comunidades que permiten distinguir al amigo del enemigo, haciendo de estas formas de organización la expresión de que todo pueblo está dotado de existencia política.

El “enemigo es sólo el enemigo *público*, puesto que todo lo que se refiere a semejante agrupamiento, y en particular a un pueblo integro, deviene por ello mismo *público*” (Schmitt, 1933, p. 25), ante esto, se delimita que no es aquel competidor o adversario, o aquel que tiene sentimientos de antipatía, sino sencillamente aquel que si ejerce una posibilidad real de combate.

Ante esto, el lector podrá preguntarse ¿Por qué es importante para esta investigación el concepto de lo político de Carl Schmitt? La respuesta está en la coordinación que hacen los Estados con otros estados para el logro de sus objetivos, ya que en esta interacción es posible que en la mente de los tomadores

de decisiones este presente la pregunta ¿Quién es mi enemigo? Cabe señalar que no pretendo contestar esta pregunta dado que todavía es difícil leer la mente humana.

Empero,

[...] el desmembramiento del sistema internacional de los Estados-nación durante la Segunda Guerra Mundial y la necesidad de crear un sistema basado en la promoción de la paz (paz positiva), mediante programas socioeconómicos, y no por conducto de la diplomacia (Sociedad de Naciones), condujo a la fundación de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la Organización Mundial de la Salud. (Bambas, *et al.*, 2000, p. 134).

Ante esto, la teoría de Schmitt, señala, el posible conflicto existente más no real entre el amigo y enemigo, sin embargo, “la guerra<sup>144</sup> no es pues un fin o una meta, [...] sino que es su *presupuesto* siempre presente como posibilidad real y que determina de modo particular el pensamiento y la acción del hombre, provocando así un comportamiento político específico” (Schmitt, 1933, p. 31).

En esencia, no es un objetivo la eliminación del enemigo, sino el control de su fuerza, en lograr la defensa respecto de aquel, y a su vez la conquista de un fin común (Schmitt, 1933). Por ello, lograr la gobernabilidad al interior del Estado y la participación en organismos internacionales en donde la relación se hace entre los líderes de cada uno de los países que conforman el globo, es muestra de la definición constante de amigo vs enemigo. Ya que la conformación de estas organizaciones además de permitir el logro de los fines comunes, también es expresión de la definición de los elementos que legitiman la guerra a través de las instituciones, por ello, quien está en la institución legítima la decisión de guerra.

Razón por la cual, ocupa especial importancia la soberanía, ya que permite a los Estados decidir quién es su amigo de su enemigo. Aunado a ello, la conformación de organismos internacionales, está dando paso a los sistemas internacionales de gobernabilidad para resolver los problemas mundiales y de los Estados que requieren la cooperación internacional. O dicho de otra forma, la formación de una nueva soberanía mundial (Cardelle en Bambas, *et al.*, 2000).

---

<sup>144</sup> “La guerra en cuanto medio político extremo, hace manifiesta la posibilidad, existente en la base de toda concepción política, de esta distinción entre amigo y enemigo, y por ello sólo mantiene un significado mientras tal distinción subsista realmente entre los hombres o, cuando menos, sea realmente posible.” (Schmitt, 1933, p. 32)

Retomando el tema de la soberanía, es necesario hacer algunas precisiones, primero, la soberanía es entendida como: “la dominación que constituye al Estado moderno hacia adentro y hacia afuera, así como una de las fundamentaciones esenciales para su monopolio en la dominación” (Nohlen, 2006, p. 1268).

Este concepto asegura la potestad de la nación y el poder gubernamental del Estado en su política interna y su dominio en materia de política exterior, de tal manera que se orienta hacia la maximización de sus propios intereses. Sin embargo, como se a señalado a lo largo del marco teórico que a posicionado al Estado como un ente interdependiente que requiere de la coordinación con diversos actores para lograr sus fines, a propiciado que la soberanía sea concebida como un asunto limitado.

Ya lo podemos ver con la presencia de intereses cada día más globales o también llamados “de la humanidad” (Nohlen, 2006), que han excluido en cierta medida la soberanía de los Estados al definir los problemas públicos como un asunto de responsabilidad global. Ante este planteamiento, creo se puede señalar que el vaciamiento del Estado hacia arriba, a repercutido en medida negativa sobre la dominación de los Estados en su propio territorio, a pesar de ello, la sociedad se a visto beneficiada de estas limitaciones. Por lo que los Organismos Internacionales se han convertido en los amigos de unos y los enemigos de otros de un mismo territorio.

En suma los Organismos Internacionales, han sustituido el concepto de soberanía (tradicional), ya que han intervenido en la protección de los derechos humanos al interior de los países; y al exterior de estos a la defensa y mantenimiento de la paz mundial (Nohlen, 2006). En el fondo de esta discusión, los Organismos Internacionales a través de la soberanía de los Estados y su libre determinación, han “limitado de facto el poder de los Estados en lo internacional y [creado] instituciones supranacionales que respaldan y garantizan el derecho internacional en los casos problemáticos” (Attili, *et al.*, 1997, p. 108).

Cabe adicionar, existen posiciones críticas que destacan la teoría político-jurídica de Carl Schmitt, al describirla como, la “reacción ante la pérdida de lo que plantea ser el eje central de la política, la decisión (decisión política autónoma e

independiente), y ante lo que denomina por ende el proceso de ‘despolitización’ de la política” (Attili, *et al.*, 1997, p. 112). Destacándose como el último intento teórico-político ante el redimensionamiento de la soberanía.

Empero, no queriendo desconocer la soberanía en tanto derecho de *ius belli*, las teorías señaladas que someten al Estado a un proceso de transformación o de redistribución de funciones ponen en evidencia su capacidad para proteger uno de los bienes públicos por los cuales se a conformado, es decir, la protección de la sociedad. Si esta protección no la a logrado, se debe a su incapacidad, pero sobre todo a la falta de un gobierno comprometido con la sociedad que gobierna. Por lo que hablar de amigo y enemigo tal vez sea una discusión arbitrariamente política.

#### **4.3.4. El Federalismo Transnacional de Majone**

Giandomenico Majone en su ensayo sobre Integración económica internacional, autonomía nacional, democracia trasnacional: ¿una trinidad imposible? (2002); a través de tres hipótesis, donde la primera denominada “democracia disminuida”, señala que en un mundo de economía mundial integradora los encargados de dictar las políticas nacionales se ven crecientemente constreñidos en su capacidad para producir los bienes públicos que demandan los electores. En la segunda hipótesis denominada “Federalismo transnacional” expresa, este déficit se corregirá transformando la actual unión en un Estado federal. Y por último, en su tercer hipótesis, “constitucionalismo transnacional”, admite que la democracia no puede florecer por encima del nivel nacional puesto que la gente de los Estados miembro de la Unión Europea (en adelante UE) no constituyen un pueblo.

Cabe señalar que no es la intención de este apartado hacer un desarrollo puntual de cada una de las tesis de Majone, sino hacer una descripción de los elementos que tengan más vinculo con el federalismo transnacional y en cierta medida con la democracia disminuida, ya que el estudio de caso propuesto por Majone (Unión Europea) puede arrojar elementos que permitan entender como podría ser el comportamiento de los actores en la provisión de bienes públicos a partir de este caso en concreto. Por ello matizamos la intención de este apartado, ya que en un sentido estricto este corresponde a una problemática concreta no muy alejada de esta investigación.

Majone argumenta que su primera tesis, puede ser refutada al afirmar que ningún estado esta constreñido para producir bienes públicos a sus electores y expresa que “aún en el ejemplo más avanzado de integración regional, el Estado-Nación permanece como la verdadera arena de la política democrática” (2002, p. 52) por efecto de ello, no se puede argumentar una democracia disminuida en el nivel nacional, sino un “déficit democrático” en el nivel supranacional por lo que arguye que puede ser corregido este déficit transformando la actual unión en un Estado federal. Sin embargo, esto último es muy problemático ya que “cualquier medida por un gobierno central que afecte diferencialmente a los ciudadanos de los distintos estados o regiones dentro de su territorio, crea serios problemas de legitimidad” (2002, p. 53) y por ello una Europa Federal se enfrentaría a problemas de legitimación democrática aún más serios que la UE. En función de lo anterior y atendiendo al constitucionalismo transnacional, la democracia no puede florecer por encima del nivel nacional debido a que los representantes de los Estados miembro no constituyen un pueblo, por lo que el propósito de este constitucionalismo no es brindar derechos sociales, si no limitar y controlar el uso del poder a cualquier nivel, ya que en un “mundo crecientemente interdependiente el poder nacional también debe disciplinarse externamente” (2002, p. 53). La función de muchos tratados como los de derechos humanos y la protección al medio ambiente pretenden limitar el poder en base a reglas que han dado como resultado (en algunos casos) una mayor integración económica, mejoras en la calidad de la democracia domestica, a razón que limita los poderes discrecionales de los ejecutivos nacionales.

Ahora bien remitiéndonos al Estado-Nación, si partimos de que se cuenta con un federalismo global, o regional, la ventaja a destacar es integrar las economías nacionales sin eliminar al Estado-Nación y conservar con ello la calidad de los procesos democráticos en el nivel nacional, debido a un sutil equilibrio de diversos factores<sup>145</sup>, dando lugar a una integración positiva (armonización) para asegurar

---

<sup>145</sup> “Elementos nacionales, intergubernamentales y supranacionales en la construcción e implementación de políticas; prohibiciones (integración negativa) para quitar las restricciones de los Estados miembro a la actividad económica entre fronteras” (Majone, 2002, p. 69).

estándares mínimos de salud, seguridad y calidad del medio ambiente en toda la región, federalismo, etc. (Majone, 2002).

Ante esto, la problemática que se plantea, es que en la UE, no hay una disminución de la democracia a nivel nacional, sino un “déficit democrático” en el nivel supranacional, es decir, “el incompleto desarrollo o ausencia de instituciones y procesos democráticos que los ciudadanos de la Unión dan por sentado en sus propios países” (Majone, 2002, p. 69). Razón por la cual, la discusión de Majone se concentra en observar la arquitectura institucional de la Comunidad Europea que corresponde a un gobierno mixto<sup>146</sup>, en donde la democracia juega un papel, pero no representa la última base de legitimidad. En este sentido la filosofía de la constitución mixta ve al gobierno como si este fuera una empresa cooperativa, es decir, la gobernación queda asegurada por acuerdo mutuo y no por un gobernador soberano, “personifica la idea, no de unidad sino de comunidad” (Majone, 2002, p. 75). Podría pensarse que se elimina al Estado-Nación, sino mejor aún, “crear un régimen que busca domar el interés nacional con una nueva disciplina” (Weiler, Citado en Majone, 2002, p. 75). Desde nuestro marco teórico es un gobierno basado en la cooperación, en la interdependencia, en la gobernanza.

Retomando el argumento del déficit democrático en el nivel supranacional, ha sido esencial para el proceso de integración europea, sin embargo, en un sentido estricto de la aplicación de los principios mayoritarios es posible que produzcan estancamientos y tentadoramente desintegración, ante el problema de la legitimidad que carecen (Majone, 2002).

En relación con lo anterior, en una federación transnacional toda política tendría que excluirse de la agenda pública, ya que este tema implicaría división en las sociedades; esta razón vinculada a las políticas sociales<sup>147</sup> evidenciaría la mínima acción que la comunidad europea puede tener sobre estas. Esta es una razón por

---

<sup>146</sup> Gobierno Mixto, entendido como un conjunto de instituciones en las que el gobierno tiene competencias limitadas, limitaciones materiales, donde el argumento central es la falta de legitimidad y por ello, el control excesivamente limitado del uso del poder.

<sup>147</sup> Entendemos que la política social tiene como objetivo reducir las desigualdades entre individuos; en cuanto a una política regional, que tiene como objetivo reducir disparidades, esta puede favorecer a los individuos adinerados de una región, en donde hay una mezcla de gente rica y de gente pobre (Majone, 2002).

la cual hay una especie de retorno del Estado a nivel nacional (Majone, 2002). Por ello Majone expresa:

[...] es difícil ver como los niveles de redistribución de los ingresos generalmente aceptados pueden determinarse centralmente en una federación donde los niveles de desarrollo económico y las tradiciones políticas, administrativas y de derecho difieren sustancialmente, y donde, por lo tanto, los principios mayoritarios sólo pueden jugar un papel limitado” (Majone, 2002, p. 80).

En síntesis, la política exterior de los estados estaría encaminada a la seguridad, y la mejora de la eficiencia y la conservación del mercado interno y el control de los mercados externos; por una parte, por otra, la eliminación de obstáculos para el libre movimiento de personas, bienes y servicios dentro del territorio de la federación. Desafortunadamente esta *polity* transnacional no puede asumir una carga muy pesada debido a la debilidad de sus cimientos (legitimidad).

Para concluir, la democracia no podría prosperar en una federación europea y mucho menos en una federación mundial, debido a la enorme disparidad histórica, cultural, económica, etc. por lo que asumimos que pensar “una democracia transnacional sería, en el mejor de los casos, una democracia disminuida” a pesar de ello, un “constitucionalismo en el nivel supranacional puede mejorar la calidad de la democracia en el nivel nacional” (Majone, 2002, p. 84, 95). Esto nos remitiría a la discusión del Estado de derecho como un elemento de toque en el mantenimiento del orden, la paz y la armonía entre países, ya que en efecto la distancia entre estos ha disminuido y los problemas globales son cada día más de todos.

### **Reflexiones**

La gobernabilidad se explica en los asuntos de seguridad pública y nacional y en asuntos macroeconómicos, careciendo de capacidad para resolver asuntos sociales, razón que permite a la gobernanza presentarse como herramienta proclive a la horizontalidad para producir bienestar a la sociedad.

Sin embargo, el mantenimiento de la sociedad como bien público ya no está solamente en manos del Estado, sino se encuentra condicionado a las dinámicas de la globalización y a la capacidad institucional del Estado para permitir el libre

desarrollo del mercado; empero, no olvidemos que estas transformaciones tienen como fin darle capacidad al Estado para liderar o coordinar a los actores sociales y privados a la generación de bienes públicos globales como la salud, logrados a través de la gobernanza mundial.

No podemos perder de vista que también la democracia tiene una parte de culpa en este proceso, ya que las demandas sociales desbordadas y la distribución del poder, ambos escenarios sin control, orillaron al Estado a su sobrecarga por lo que el método democrático, también requiere de dirección para evitar los errores tienen un costo para la sociedad.

Cabe destacar y recordar que el aporte específico de la coproducción del contenido de la gobernanza centra su atención en el gobierno, quien da el carácter público a la decisión, el acuerdo social mente vinculante; siendo factor que legítima la existencia del Estado.

En este sentido, la gobernanza se posiciona como el nuevo proceso (opcional) de la dirección de la sociedad dirigido, coordinado y vinculado por el gobierno con la participación de diversos actores privados y sociales para lograr una realidad social construida por ellos, a saber, la generación y provisión de bienes públicos globales directa o indirectamente. De esta manera la salud se posiciona como un bien público global que demanda (para su producción) la participación de múltiples actores, que buscan desde la posición en la que se encuentren el bien público en sí, o sus externalidades que son los bienes públicos producidos por otros.

Por último, aunque la supervisión se realiza a nivel internacional, la responsabilidad última depende del Estado, particularmente de su capacidad para dominar el territorio que gobierna, espacio en el que es todavía soberano.

“Hasta fines del siglo XIX, habían muerto  
más soldados por causa de enfermedades que  
en combate”  
Hobson, 1963

## **Capítulo V. El reto de la Gobernanza: generar bienes públicos globales y derechos sociales**

### **Estudio de caso: Análisis del comportamiento de los Actores Nacionales e Internacionales ante el problema de Salud Pública denominado Influenza AH1N1**

El presente capítulo tiene el siguiente objetivo: desarrollar el análisis que nos permita entender el comportamiento del Gobierno Federal, del Gobierno Local y de los Organismos Internacionales en la resolución de un Problema de Salud Pública<sup>148</sup> de origen Local y de Impacto Global, es decir, entender la posible interacción de los actores a través de la Gobernabilidad (actor aislado) o de la Gobernanza (coordinación), y en consecuencia dar cuenta del cómo se materializa la producción de bienes públicos globales tras esta interacción. Y si el caso lo permite, destacar los elementos que den muestra de la garantía de los derechos sociales. Lo cual permitirá concluir que tras esta posible interacción se garantizaron los derechos sociales o simplemente se produjeron los bienes que el momento ameritaba.

Cabe señalar que se pueden producir bienes públicos sin la condición de que exista normatividad que los señale como obligatorios es decir derechos. Esto permite concluir sí las formas de cooperación producen bienes públicos globales – si es que las hubo- para resolver el problema de salud. Lo anterior, permitirá destacar los principales problemas que enfrenta la producción de bienes públicos globales y los DESC.

---

<sup>148</sup> Se entiende por Salud Pública: “el carácter político de la misma, y que su práctica llevaba necesariamente a la intervención en la vida política y social para señalar y eliminar los obstáculos que impedían el funcionamiento normal de procesos vitales y la consecución de la salud de la población” (Bambas, *et al.*, 2000, p. 259).

La elaboración de este capítulo comprende tres apartados: el primero refiere al contexto internacional previo al Virus de la Influenza AH1N1 (en adelante Virus A) en México, para permitirnos comprender las afectaciones más significativas de la crisis económica afrontada por México en el 2009. Adelantando un poco la conclusión de este, se puede decir fue una crisis económica global, que en términos cuantitativos ha sido difícil demostrar el impacto del Virus A en la esfera económica, es decir, acentuó la crisis o para esta fue indiferente aquel. Esto último corresponde a otra investigación, sin embargo, permite entender que un problema de salud pública puede generar afectaciones económicas.

Nuestro segundo apartado comprende la descripción del Virus A y algunos elementos médicos propios de una enfermedad pandémica, exhibiendo la razón por la cual, la capacidad de respuesta de los actores políticos, económicos y sociales, es la razón de esta investigación, es decir, la solución depende de las acciones que de los actores.

Y relativo al tercer apartado, se lleva a cabo un análisis propio del modelo de la gobernanza retomando los elementos teórico-metodológicos que fueron descritos en nuestro marco teórico y que serán detallados en el apartado metodológico. Lo anterior con la finalidad de elaborar un análisis que nos permita ver a los actores en la arena política y la forma en la que toman las decisiones para resolver un mal global.

De esta forma, podremos elaborar un conjunto de reflexiones y/o conclusiones con miras a concluir nuestro proyecto de Tesis.

### **5.1. Metodología**

Como parte de la estrategia metodológica, la presente investigación procederá a través del estudio de caso, en consecuencia ¿Qué es un estudio de caso? “A través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado” (Martínez, mayo 2006, p. 167) de esta forma, este tipos de estudios permite ilustrar, representar y si es posible, generalizar<sup>149</sup> a una teoría.

---

<sup>149</sup> Considerando que algunos autores, señalan a la generalización no como una muestra probabilística de una población en concreto (muestra representativa) que permite extender los resultados; si no que se ha considerado apropiado denominar a la generalización, “como el desarrollo de una teoría que puede ser transferida a otros casos” (Martínez, mayo 2006, p. 173). Sin embargo, para Gerring y Seawright, los estudios

Dicho de otra forma el estudio de caso, permite una “generalización analítica” (Martínez, mayo 2006).

Cabe destacar, que el estudio de caso se concibe como una “estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares” (Martínez, mayo 2006, p. 174). Por lo que su “objeto específico es percibido como conjunto y descrito en sus partes y las relaciones que éstas guardan entre sí” (Nohlen, 2006, p. 565). Así también, “permite desarrollar una muestra representativa y variaciones útiles sobre las dimensiones de interés teórico” (Gerring y Seawright, junio 2008, p. 296, trad. mía) Para encontrar la respuesta al problema de investigación.

Para realizar un análisis apropiado, es necesario describir que tipo<sup>150</sup> de método es el más apropiado para esta investigación, y haciendo la revisión de la tipología propuesta por Gerring y Seawright, se concluye que el método aplicado en esta, es “típico” porque ejemplifica una relación establecida de teorías a través del caso, y que va ser usado para confirmar las causas que podrían corroborar o refutar una teoría dada (junio 2008, trad. mía). Es decir, por definición, un caso típico es representativo dada la relación especificada (Gerring y Seawright, junio 2008, trad. mía), como se observará en el Esquema 1.

Este tipo de método de caso (típico)<sup>151</sup> ha sido especialmente definido porque algunos fenómenos podrían ser mejor explorados por los investigadores para

de caso enfrentan tres dificultades: a) “sí los casos consisten sobre países, por ejemplo, la población podría ser entendida como una región; un particular tipo de país o el mundo entero (sobre un periodo de tiempo)” (junio 2008, p. 294, trad. mía) por lo que se pueden analizar, ante otros casos en todo el mundo; b) “el problema de la poca representatividad podría no ser ignorado si la ambición del estudio de caso es reflejar una amplia población de casos” (junio 2008, p. 294, trad. mía), ante esto, los estudios de caso representativos son difíciles de identificar; c) “la tercera dificultad es que regresan a territorios de casos que seguido juegan un pequeño rol en el análisis de estudios de caso” (junio 2008, p. 294, trad. mía), es decir, no son casos por sí mismos, sin embargo, son integrados de manera informal en el análisis. “Este modo de distinguir entre los casos y la población que rodean, nunca ha sido clara en los trabajos de estudio de caso, como si fueran análisis de amplios típicos casos” (Gerring y Seawright, junio 2008, p. 294, trad. mía), ante esto se justifica la necesaria construcción de una tipología de estudios de caso.

<sup>150</sup> “De este modo, un estudio de caso cuyo objetivo primario es delimitar-establecer que constituye el caso y, por extensión, que constituye la población- si esto no se cumple, no se puede hacer uso de las técnicas” (Gerring y Seawright, junio 2008, p. 296, trad. mía)

<sup>151</sup> ¿Por qué no puede ser otro tipo de caso? No puede ser de tipo “diverso” porque requiere por lo menos dos casos que serán sometidos a comparación, sin considerar las variables a estudiar, por lo que su carácter radica en la exploración o confirmación de los casos, lo anterior sin considerar la posibilidad de distorsionar la distribución de los casos. No puede ser de método “extremo” porque ejemplifica variables inusuales o extremas, o la distancia dañina de dos variables, es de carácter exploratorio y por lo normal es usado sólo en comparación de una larga muestra de casos; usado habitualmente para maximizar las variaciones de las variables de interés, por ejemplo: el nivel de democracia de cada uno de los países del mundo. El método

hallar los mecanismos causales en términos generales y sus relaciones con otros elementos (Gerring y Seawright, junio 2008, trad. mía). Aunado a que no pierde su calidad representativa ante una población de casos.

Al interior de estos estudios, se encuentran los de orientación ideográfica<sup>152</sup>, es decir, “la concepción y descripción de la singularidad de individuos y acontecimientos” (Nohlen, 2006, p. 690). Ante ello, se encuentra los estudios de caso “descriptivos”<sup>153</sup> y los estudios de caso “interpretativos”. Señalando que para esta investigación se desarrolla el estudio de caso interpretativo, dado que permite la interpretación (valga la redundancia) del fenómeno en estudio a partir de teorías, cosa contraria sucede con los descriptivos. En consecuencia y en el ánimo de precisar la posible aportación del estudio de caso interpretativo, de acuerdo con Lijphart, su capacidad radica en aclarar el caso individual en que se concentra el interés primordial, y no la comprobación de las teorías sino sencillamente su aplicación (Nohlen, 2006).

Considerando lo anterior, el estudio de caso se desarrolla en el marco de un análisis propio del modelo de la gobernanza, teniendo como insumos el seguimiento hemerográfico (fuentes secundarias) que comprende un lapso aproximado de dos meses (23 de abril a 12 de junio de 2009 del periódico El Universal)<sup>154</sup> que será analizado por medio de una matriz que permita ver la

---

“desviado” no es aplicable porque observa la desviación de las variables relacionadas, o la desviación o minimización de las variables a observar; su uso permite brindar nuevas explicaciones, refutar argumentos o confirmar raramente alguna explicación; básicamente sirve para identificar anomalías teóricas o para explorar formas de análisis, es decir, destaca los factores que explican aquellos casos desviados; y en consecuencia la baja representatividad de algunos casos. Y el método de “influencia” no aplica porque analiza la posible influencia de algunos casos sobre variables independientes, su carácter es confirmatorio, de doble evaluación; o para aquellos análisis donde los resultados han sido influenciados; carece de representatividad (Gerring y Seawright, junio 2008, trad. mía).

<sup>152</sup> Concepto opuesto a nomotético, que es definido como la “orientación de las ciencias o afirmaciones que generaliza y considera lo general de los fenómenos históricos” (Nohlen, 2006, p. 958).

<sup>153</sup> Es decir, “cuentan con un horizonte poco teórico o carecen de uno que corresponda a la comprensión dominante de la ciencia” (Nohlen, 2006, p. 565).

<sup>154</sup> Es pertinente señalar con anterioridad, que el estudio de caso seleccionado y desarrollado al interior de la presente investigación es muy breve, sin embargo, esto no quita su capacidad para explicar la realidad desde la óptica de las teorías previamente señaladas; en segundo lugar, la cantidad de hojas del estudio de caso no es expresión de que la investigación sea pobre sino da cuenta de la limitada información que existe sobre el fenómeno en estudio, y además, da cuenta de su brevedad en términos temporales (fenómeno contemporáneo de breve existencia); en tercer lugar, considerando que este fenómeno ha sido señalado por los políticos, ciudadanos y analistas, como una cortina de humo o como una arma biológica (no se desconoce la posibilidad de tales afirmaciones), aun con ello, la investigación se centra en observar el comportamiento de los actores en la resolución de un mal global de origen local.

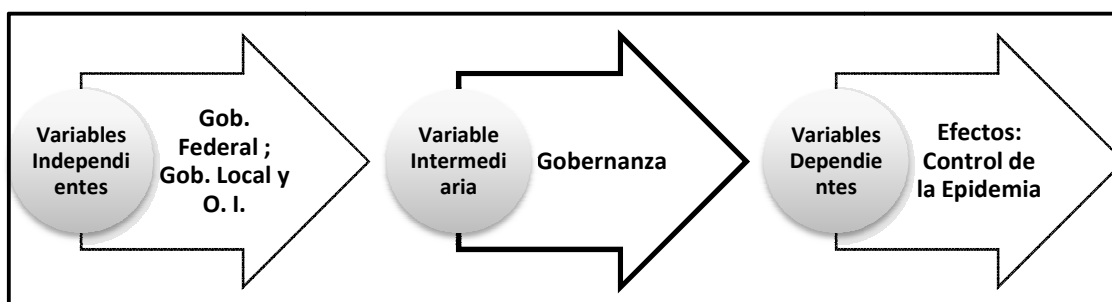
interacción de los actores en relación a la Gobernabilidad y la Gobernanza  
ANEXO B.

Dado que la gobernanza es definida como el conjunto de procesos de acción colectiva que permite la interacción entre los actores, la dinámica de los procesos, y las reglas del juego (instituciones, normas, etc.) formales e informales con los cuales un conjunto de actores llega a la producción de los objetivos deseados (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006). Por ello, el análisis se concentra en la posibilidad de producir salud e información como bien público a través de la posible coordinación (gobernanza) de los principales actores locales, nacionales e internacionales. Cabe resaltar que la gobernanza no es un fin, sino el campo de resolución de problemas colectivos a través de la interacción de diversos actores (Jessop, 1999).

Ante esto, el concepto de gobernanza está destinado a identificar los lugares de poder efectivo –por cierto distribuidos- de múltiples actores para la gestión de recursos económicos, sociales o políticos que permitan resolver un problema público (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006). En efecto, el poder ya no está concentrado sino fragmentado, sin embargo, hay quienes aún con esa limitación determinan el peso de su jugada: “el papel que el Estado juega actualmente en la gobernanza es con frecuencia el resultado del estira y afloja entre el papel que el Estado quiere jugar y el papel que el entorno le permite jugar” (Cerrillo, 2005, p.17).

En este sentido, el modelo de “la gobernanza es considera una variable intermediaria [que] por un lado produce efectos sobre una variable dependiente (el problema del Virus A), y por otro depende de variables independientes que la determinan (el conjunto de actores que resolverá el problema de salud)” (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006, p. 38). Esquema 4.

#### Esquema 4. La Gobernanza como variable Intermediaria



Fuente: Retomado de Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006, p. 39.

Las categorías analíticas que la distinguen son: los actores, los puntos nodales y los procesos, definidos en cada uno de sus respectivos pies de página.

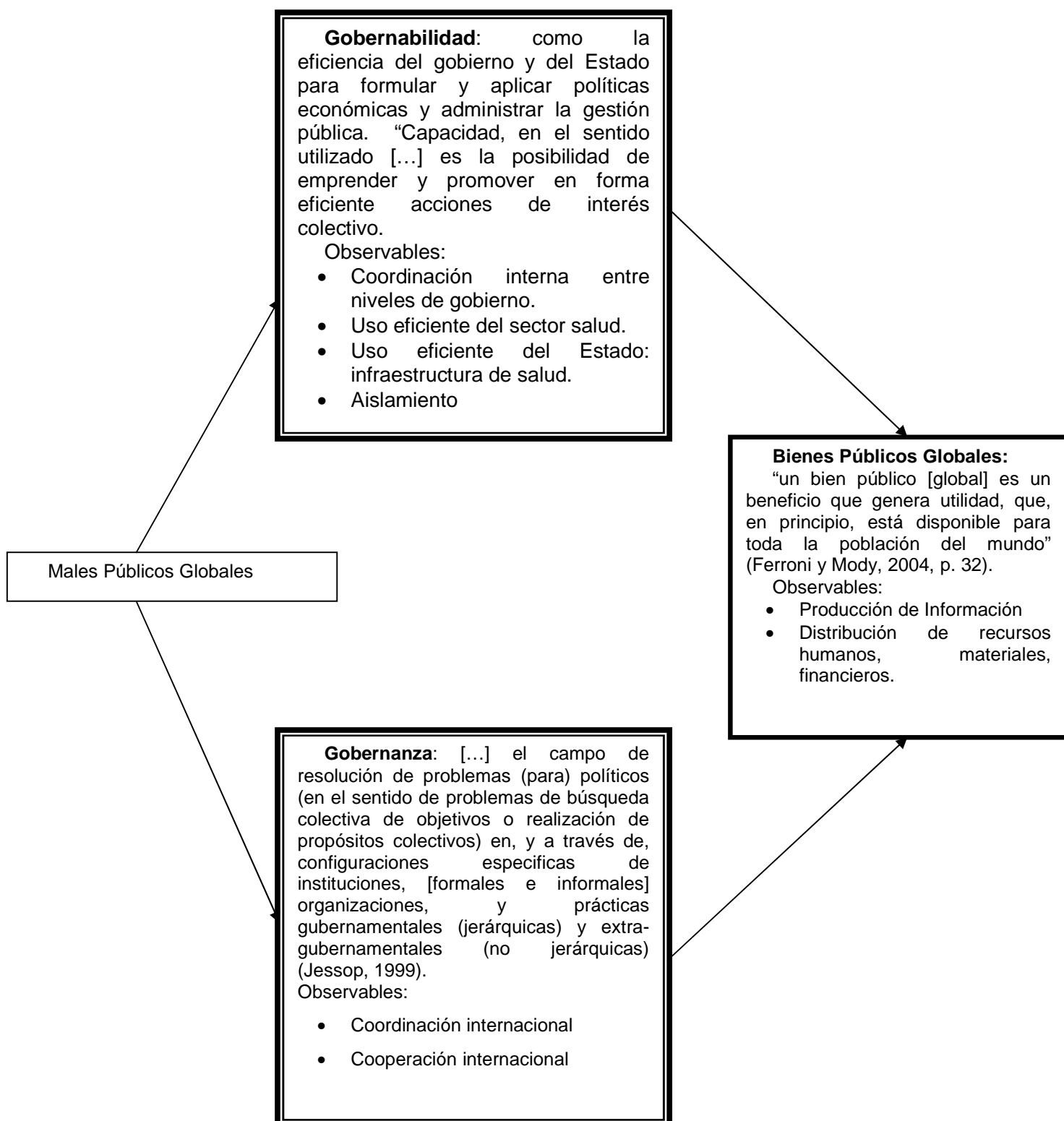
El **actor**<sup>155</sup> conduce a la formulación de normas “(reglas de juego, o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores, y son modificadas por la acción colectiva” (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006, p. 38). En cuanto a los **puntos nodales**, por estos se entiende, “(interfaces sociales) espacios físicos o virtuales en donde convergen varios procesos, actores y normas, que producen efectos o aisladamente o en interacción con otros, sobre la variable dependiente estudiada. (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006, pp. 38-39)

Relativo a los **procesos**, “son sucesiones de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales.” (Hufty, Báscolo y Bazzani, 2006, p. 39)

En este contexto, el modelo analítico de la investigación toma en cuenta los siguientes conceptos:

<sup>155</sup> “[...] aquella entidad, 1) cuyos miembros están integrados en torno a similares –o al menos, convergentes- intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema, 2) que cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos, 3) que tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada, lo que le identifica y diferencia frente al resto, y 4) a la que, por tanto, se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones” (García, junio 2007, p. 206).

## Modelo Analítico



En síntesis y parafraseando a Hufty, Báscolo y Bazzani (2006) la metodología se dirige a localizar los momentos de decisión y/o coordinación para generar un cambio en el problema en estudio, basado en el modelo analítico, previamente señalado. Dicho lo anterior, se procede a desarrollar el contexto económico en México durante el 2009.

## **5.2. Situación económica de México en 2009**

En el 2009 la economía mexicana enfrentó un escenario adverso, más problemático que el de 2005, donde el producto interno bruto cayó 6.2% por lo menos durante doce meses, aunado a la ausencia de repunte en las exportaciones. En ese mismo año, la economía mundial sufrió la peor crisis desde los años treinta del siglo pasado, ya se puede notar, en la disminución de la inversión extranjera directa, la disminución de las remesas, el aumento en los precios del petróleo, el turismo y el acceso al financiamiento. En síntesis y con datos duros, el PIB cayó 1.6% en el último trimestre del 2008 y se derrumbó 8.2% en el primer trimestre de 2009 (CEPAL, OPS y OMS, marzo 2010).

El derrumbe del 8.2% es originado a la recesión económica estadounidense que afectó con una caída del 29% las exportaciones manufactureras. En consecuencia el aumento del desempleo, la caída del poder adquisitivo del salario, en corolario la disminución del consumo y la caída de las remesas provenientes del exterior (5% en el primer trimestre de 2009). Aspectos que repercutieron en la venta de maquinarias y su manufactura (CEPAL, OPS y OMS, marzo 2010).

Relativo al sector secundario, tuvo una reducción del 9.9% en el mencionado trimestre, es decir: “las industrias manufactureras se contrajeron 13.8%, la construcción -7.7%; la electricidad, agua y suministro de gas productos al consumidor final -3% y la minería -1.1%” (CEPAL, OPS y OMS, marzo 2010, p. 45).

Hablando de la industria manufacturera que tuvo una radical reducción, se desglosa lo siguiente: en transporte (-38.3%), la electrónica y la computación (-29%). En cuanto a la producción automotriz se vio reducida en un 42.3% respecto al primer cuatrimestre del año anterior, y su exportación se vio disminuida un 40.7%. En comparación con el leve crecimiento de la industria alimentaria, las

bebidas y tabacos aumentaron entre 0.1% y 0.3% respectivamente. (CEPAL, OPS y OMS, marzo 2010).

En cuanto a las actividades terciarias, presentaron una variación anual de -7.8% en la primer parte del año. Situación que afectó de manera proporcional el comercio, los servicios inmobiliarios, el alquiler de bienes muebles e intangibles. También, transporte, servicios de alojamiento y preparación de alimentos fueron afectados. Pero no todo fue negativo, el sector primario presentó un aumento de 1.4% durante el primer trimestre durante 2009, respecto a 2008, debido al avance en la agricultura y ganadería (CEPAL, OPS y OMS, marzo 2010).

Situación no muy alejada de la expresada en el Foro Económico Mundial, donde el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, expresó que “a México le puede dar una neumonía” ya que enfrenta una fuerte recesión económica (El Universal, 31 enero 2009). A pesar de ello, se confía en la explotación del petróleo que permitirá una salida para México. Y por otro lado, Agustín Carstens, expresó que no existe un problema en la balanza de pagos, si fuera así se dispone de reservas para paliar la crisis, por lo que confía en los fondos petroleros. (El Universal, 1 febrero 2009).

En materia internacional, México enfrentó fuertes presiones, ya que se hizo público por actores internacionales ajenos su situación de ingobernabilidad, señalándose que podría afrontar un colapso rápido y repentino que requeriría intervención militar. Como puede verse en el informe realizado por el Comandante conjunto (nombre no señalado) de las fuerzas, en el capítulo “Estados débiles y fallidos”. Asumiéndose que Washington estaría obligado a intervenir en México por la seguridad interna de su propio territorio. No se podía hacer esperar la rectificación del Embajador Antonio Garza de México en Estados Unidos, quien descalificó el informe y negó que el país que representa sea catalogado como fallido (El Universal, 20 enero 2009).

A pesar de ello, Dennise Dresser argumentó de forma rotunda que es extraña la percepción de Estados Unidos hacia México cuando siempre a sido considerado desde los discursos de la Casa Blanca y del Departamento de Estado desde hace medio siglo como “aliado estratégico”. Sin embargo, ella considera que México es

un “Estado Acorralado” por los carteles, la corrupción y el crimen organizado. Por lo que es necesaria y urgente la búsqueda de soluciones bilaterales ante problemas que requieren acción común (El Universal, 7 febrero 2009).

Por otro lado la Unión Europea en sesión del Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo (Bruselas, Bélgica) reconoce a México como socio estratégico, es decir, es un socio valioso en la reforma del sistema financiero internacional. Con ello, se lograra “el fortalecimiento del multilateralismo y el derecho internacional para enfrentar los desafíos a la paz y a la seguridad internacional” (El Universal, 22 enero 2009).

Por si no es suficiente, México en este periodo (2009) es miembro (1 de enero de 2009 a 21 de diciembre de 2010) del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Situación que lo obliga a asumir nuevas presiones por el gobierno de Nicolas Sarkozy (Francia) quien espera “más de México” sobre todo en el apoyo militar para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz por medio de tropas (El Universal, 11 de marzo 2009).

Ante esto, y como una medida para reducir las presiones hacia el ejecutivo mexicano quien funge como presidente del Consejo de Seguridad, la Secretaria de Relaciones Exteriores dispuso de cámaras para transmitir las sesiones, medio que tiene por objeto transparentar las sesiones del organismo y además, buscó impulsar reformas para hicieran más democrático al organismo.

En otro espacio de acción, el G-20 logró un acuerdo para destinar más de un billón de dólares para paliar la crisis, sin embargo, se reconoce que la actual crisis requiere reformas al sistema financiero global, señalándose que entre las ventajas se encuentra la ampliación de la regulación y supervisión de todas las instituciones financieras para volverlas más efectivas y transparentes. Para algunos analistas esto fue considerado como el fin de la doctrina anglo-estadounidense “que asocia el desarrollo económico con la libertad y la autonomía plena de las empresas” (El Universal, 3 abril 2009). Ante este escenario, México solicitó un préstamo por mil 500 millones de dólares para blindar el Programa Oportunidades, solicitud que fue aceptada por el Banco Mundial, quien a su vez espera que aumente el número de familias que asistan a controles de salud, el aumento del número de estudiantes

que concluyeron la primaria para continuar con la secundaria y posteriormente la preparatoria. Aunado a ello se prevé un crédito para el 2009 de 4 mil millones de dólares para México (El Universal, 10 abril 2009).

Retomando el cauce de nuestra investigación, la crisis económica que enfrentó México, amenazó el abasto de medicinas en clínicas y hospitales del IMSS, ISSSTE y de la Secretaría de Salud a razón de la insuficiencia financiera para cumplir el pago de los respectivos contratos. En corolario, la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (Canifarma) expresó su interés y apertura para negociar con el gobierno el aumento de los precios de los fármacos o en el peor de los escenarios cancelar los contratos para evitar sanciones a fin de que se abran nuevas licitaciones (El Universal, 26 marzo 2009). Su preocupación es motivada ante la existencia de sanciones dado que los laboratorios no cumplen con la entrega de medicamentos y por ello puedan ser multados hasta con el 20% del total de contrato.

En síntesis, México en el primer trimestre del 2009 afrontó una fuerte crisis económica, una fuerte presión diplomática, y que para hacer frente a sus representados a solicitado préstamos al Banco Mundial para confrontar la pobreza, principalmente. De esta forma la crisis económica global limita la garantía del derecho a la salud visto a través de la reducción de la población beneficiada de los programas sociales.

### **5.3. Autoridades sanitarias en México**

El presente apartado describe a grandes rasgos la Ley General de Salud, y por otro lado, aborda la presencia de reformas en términos de las reformas de primera y segunda generación. Es un apartado concreto pero que sirve de base institucional sobre el sistema de salud.

Primero que nada, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 4 el derecho que toda persona tiene a la protección de la salud y vinculado a este, se menciona el artículo 73 fracción XVI que refiere a una de tantas de las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la República entre otras atribuciones (Constitución, 2007).

Ahora bien, en la fracción anteriormente señalada se deriva un conjunto de numerales, que expresan la atribución del Presidente de la República para dirigir al Consejo de Salubridad General, esta última esta investida para que sus disposiciones generales sean obligatorias en el país. En su segundo numeral, se señala que en caso de epidemias de carácter grave, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas, medidas que en su caso podrán ser sancionadas por el presidente. Y en el tercer numeral, la capacidad de la autoridad sanitaria, quien en carácter de ejecutiva, las disposiciones que este emita serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

En materia de disposiciones expresamente dirigidas a los Estados de la Federación, la Constitución (artículo 116), no establece algo en materia de salud y epidemias (Constitución, 2007).

Relativo a los Municipios, que son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la República Mexicana, aludiendo a sus funciones y servicios públicos (art. 15 apartado tercero), no se enuncia en materia de salud pública y epidemias, algo al respecto (Constitución, 2007).

Refiriéndose al Distrito Federal, sede de los poderes de la unión (art. 44), su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local (art. 122) (Constitución, 2007). A su vez se enuncia que la administración pública del D.F. recae en el ejecutivo local.

Entrando en materia de salud, de acuerdo con la Ley General de Salud, publicada el 7 de abril de 1984, que regula la protección de la salud en términos del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere el derecho a la salud de toda persona al interior del país.

La señalada Ley, refiere en su interior la conformación del Sistema Nacional de Salud, que está a cargo de la Secretaria de Salud, aquella quien tiene la facultad de coordinar los servicios de salud de la Administración Pública Federal; y determina las características de la información que deberán proporcionar las dependencias y entidades del sector salud (LeyGS, 1984).

Relativo a las prestaciones de salud, la ley en comento refiere que existen dentro de los servicios de salud, tres tipos, a) de Atención Médica, b) de Salud Pública, y c) de Asistencia Social. Ahora bien al interior de estos tipos se encuentra como servicio básico de salud, la prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, por lo que el Virus A, se encuentra entre estas enfermedades de atención prioritaria (Ley GS, 1984).

Ahora bien, atendiendo que el derecho a la salud, se a tomado como parte de las políticas y programas sociales del gobierno en turno, donde la crítica radica en que estos programas son utilizados con fines electorales y otorgados de forma discrecional, por lo que la garantía del derecho a la salud, es una decisión política más no una obligación jurídica. En este sentido la Ley General de Salud refiere que todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (art. 77 bis 1 de la Ley GS, 1984), sin embargo se coloca como condición para su otorgamiento el pago de cuotas (art. 77 bis 7 de la Ley GS). Esta es un argumento razonable por el cual no todos los individuos tienen acceso a la salud.

En otro orden de ideas, y aludiendo a las reformas de primera y segunda generación, se señala lo siguiente: estas fueron aplicadas en diversos países como parte del proceso de transformación del Estado bajo la influencia de los organismos internacionales, sin embargo, muy pocos casos reformaron el sistema de salud (Reza, mimeo, p. 16).

De acuerdo con Reza, en 1995 se realizó una reunión regional de países de América Latina y el Caribe (ALyC) que definió la reforma de salud como “un proceso orientado a introducir cambios sustantivos en las diferentes instancias y funciones de los sistemas de salud con el propósito de aumentar la equidad en sus prestaciones, la eficiencia de su gestión y la efectividad de sus actuaciones y con ello lograr la satisfacción de las necesidades de salud de la población” (mimeo, p.16).

Sin embargo, las condiciones político-sociales de cada país, influyen en la profundidad de las reformas, empero fundamentalmente estas dependen de los tomadores de decisiones, sus intereses, y sus relaciones con otros actores, como

lo hemos visto en los problemas de representación, la reciprocidad, por lo que el cambio en el diseño institucional depende de las necesidades e intereses de los representantes en su búsqueda de la mejora en servicios de salud.

En México, las reformas<sup>156</sup> con esta cualidad “comenzaron a mediados de la década de los ochenta (con las reformas del Estado) y se interrumpieron en 1988 (por diversos factores) para posteriormente ser retomadas en 1994 bajo el mandato de Carlos Salinas” (Reza, mimeo, p. 17).

Cabe señalar, de acuerdo con un informe de la Organización Panamericana de la Salud, que refiere a las reformas como proponentes de cambio en materia de finanzas, estructuras e instituciones, sin embargo,

Mucha menos atención se ha dedicado a mejorar el desempeño de los sistemas y servicios de salud, con la meta de reducir inequidades en las condiciones sanitarias y en el acceso a la salud, en impulsar la efectividad de las acciones de salud y en promover la calidad en la atención... y en éste sentido, la tarea fundamental de los países es ofrecer a los ciudadanos (independientemente de su capacidad de pago), protección social básica y universal en la salud que reduzca las desigualdades al acceso a servicios necesarios y de calidad (OPS, en Reza, mimeo, p. 18-19).

El objetivo de las reformas como a sido señalado es darle mayor funcionalidad al Estado y lograr con ello reducir los costos sociales y financieros de sus disfuncionalidades, sin embargo es necesario recordar que estas también dependen de las particularidades de cada país, aspecto que no será abordado en la presente investigación.

Retomando las normas que rigen la salud en México, particularmente en materia de epidemias, las decisiones depende particularmente del Presidente de la República, del Secretario de Salud, y de los gobiernos de los Estados y el gobierno del Distrito Federal (art. 4 de la Ley GS, 1984). Sin embargo, aun cuando se establece el Sistema Nacional de Salud, que tiene por objetivo (entre otros) la

---

<sup>156</sup> “Aunque con diferencias importantes, la mayoría de las reformas ha tenido los siguientes objetivos, en todo o en parte: 1) desmonopolizar los servicios de salud de los sub sectores público y de seguro social; impulsando a proveedores del sub sector privado; 2) separar las funciones de rectoría/regulación, aseguramiento o gestión, financiamiento y provisión; 3) introducir la libertad de elección del proveedor por parte del asegurado o usuario; 4) ampliar la cobertura, extender la atención primaria a través de un paquete básico de prestaciones y mejorar la calidad de los servicios; 5) promover la equidad, reasignando recursos para reducir la brecha entre las regiones y municipios y focalizar los subsidios fiscales en los pobres; 6) aumentar la eficiencia, así como la autonomía y rendición de cuentas del sistema de salud; 7) cambiar el financiamiento tradicional desde el presupuesto fijo hacia reembolsos por la provisión de servicios, de subsidios a la oferta hacia subsidios a la demanda; y 8) reducir el gasto público y recuperar costos a través de co-pagos y cuotas de uso” (Mesa-Lago, en Reza, mimeo, p. 17).

coordinación y el establecimiento de un sistema de información en materia de salud (art. 7 fracción X), la misma norma señala que las entidades federativas coadyuvarán en el ámbito de los acuerdos de coordinación con la propia Secretaría de Salud (art. 9). De esta forma, las diferencias y particularidades de cada una de las entidades federativas pueden concebirse como un problema a la hora de cooperar en materia de información; y en la forma de decidir las acciones que beneficien la salud de la población.

En síntesis, las diferencias en la coordinación entre gobierno federal, gobierno estatal y gobierno local se deben sustancialmente a la falta de normas que hagan eficiente y eficaz el manejo de información en materia de salud, y que al ser parte de un asunto prioritario, esta coordinación debe apostar por la generación de espacios que den certeza a fenómenos sociales que requieren prontitud.

Dicho lo anterior procedemos a detallar algunos elementos médicos propiamente del Virus A.

### **5.3.1. Influenza AH1N1 (aspectos médicos)**

La gripe es una infección viral aguda que se transmite fácilmente de persona a persona. Las epidemias estacionales de gripe se generan durante los meses de invierno en regiones templadas. Sin embargo, la mayoría de las personas que adquiere la gripe estacional se recupera sin tratamiento médico, pero pueden existir complicaciones y en algunos casos la muerte, esto último particularmente en ancianos, lactantes y pacientes con afecciones.

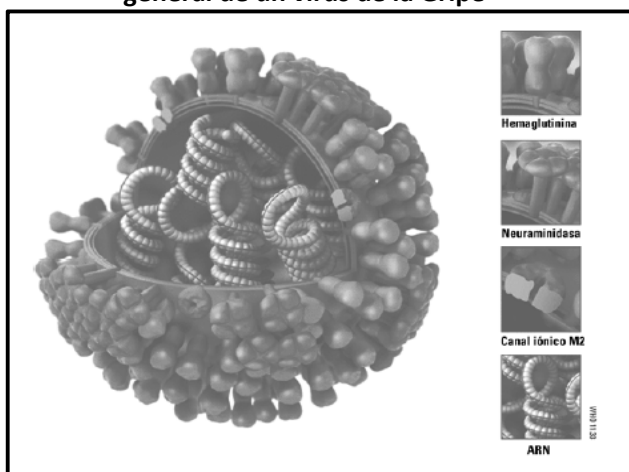
A razón de ello, “se calcula que la gripe estacional causa unas 3.5 millones de casos de enfermedad grave y unas 250,000 a 500,000 muertes en todo el mundo” (OMS, mayo 2011, p. 40). Por lo que la gripe estacional puede causar fuertes problemas económicos y de salud pública, y en algunos países puede generar pérdidas en la productividad (OMS, mayo 2011, sobre el documento de BPI).

Hay tres tipos de virus de la gripe: A, B, y C. Este último es uno de los más leves o asintomática, por lo que los esfuerzos de la salud pública se concentran en los casos A y B. En el caso del virus A hay diversos subtipos, y que tiene relación con respecto a dos complejos glucoproteicos que le dan forma a la superficie

externa del virus: la hemaglutinina (H) y la neuraminidasa (N) como puede verse en la Figura 4.

Al interior de estos subtipos se encuentran, dieciséis subtipos H y nueve subtipos N. Afortunadamente sólo circulan en la población humana dos subtipos: el H1N1 y el H3N2. La otra variedad de subtipos se encuentra en algunos animales o en aves acuáticas. Por otro lado, relativo al tipo B, es poco común y genera en los seres humanos una considerable agresión aunque su impacto es mucho menor en comparación con los tipo A (OMS, mayo 2011).

**Figura 4. Representación Grafica de la estructura general de un virus de la Gripe**



Fuente: Fineberg, 2011, p. 40.

Sin embargo, algunos tipos infectan a animales dando lugar a nuevas combinaciones de antígenos, si este cambio ocurre al contagiarse un ser humano, las posibilidades de producirse una pandemia<sup>157</sup> aumentan ante la carencia de inmunidad en la especie humana por el nuevo virus, logrando transmitirse fácilmente de persona a persona (Fineberg, mayo 2011).

La gripe por H1N1 (2009) es una enfermedad con síntomas similares a los de una gripe estacional: fiebre, tos, cefalea (dolor de cabeza), algias (dolor de un órgano o de una región), dolor de garganta y rinorrea (emisión abundante de líquido por la nariz); las náuseas, vómito y diarrea son elementos que distinguen

<sup>157</sup> “Se dice que hay una epidemia cuando el número de casos de una enfermedad es superior al normal. Una pandemia es una epidemia a escala mundial” (Fineberg, 2011, p. 113).

también a la gripe por virus A. Su propagación es muy similar a la de una gripe estacional, es decir, por medio de gotitas o aerosoles liberados al hablar, estornudar o toser (Fineberg, 2011). De ahí la razón por la cual es vigilada a nivel internacional ya que se produce fuera de climas comunes como en primavera y a su vez afecta a la población más resistente es decir, jóvenes, niños y adultos. Lo anterior, son características que dan cuenta del riesgo en salud.

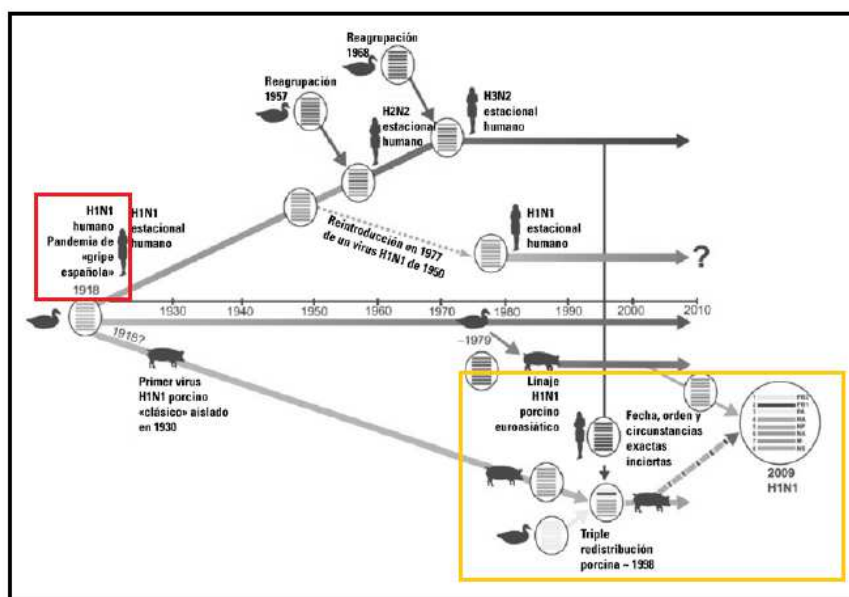
Cabe decir que el Virus A produjo cuadros complicados graves o mortales. Una de las principales causas de muerte debido a dicha enfermedad, es la neumonía vírica con daño pulmonar grave, causando insuficiencia respiratoria en algunos y en otros, colapso circulatorio e insuficiencia renal (Fineberg, 2011).

En cuanto al Virus A, al momento de su descubrimiento y conforme se fue desarrollando se reconoció que la carga de morbilidad recaía sobre los grupos más jóvenes. Una posible explicación se debe a la semejanza entre el virus A (2009) y los virus (H1N1) de 1918-1919. En consecuencia los adultos mayores que sobrevivieron al virus de 1918, tuvieron mayor protección ante el virus del 2009, ya que sus sistemas inmunológicos tenían la memoria de estos virus (El Universal, mimeo; Fineberg, 2011). Situación que se puede ver en la Esquema 4 (pequeño rectángulo izquierdo).

Relativo a la evolución del virus A (H1N1) del 2009. Y haciendo un comparativo entre el virus humano de la gripe española de 1918 y el virus A (H1N1) de la gripe porcina, se señala que “probablemente hayan evolucionado a partir de un único ancestro adaptado a las aves” (Fineberg, 2011, p. 55). Es decir, desde 1918 se han generado variaciones genéticas en los virus de la gripe A humanos y porcinos, a consecuencia de una reagrupación genética o mutaciones puntuales, situación que se señala en el esquema anterior. (Fineberg, 2011).

“El nuevo virus se produjo mediante un proceso conocido como reagrupación, con varias fases de mezcla de material genético de diferentes tipos de virus a lo largo del último siglo.” (Fineberg, 2011, p. 56). Justificándose la delicadeza de solucionar semejante situación. Ver figura que antecedió (rectángulo inferior derecho).

Esquema 4. Evolución del Virus gripal A (H1N1) 2009 pandémico



Fuente: Adaptado de Fineberg, 2011, p. 55.

Considerando lo anterior, el análisis molecular reveló que el Virus A deriva de virus que habían circulado entre cerdos por muchos años, de ahí que haya adquirido el nombre “virus gripal de origen porcino” ó la “gripe porcina” al principio de la pandemia (Fineberg, 2011). Ante este argumento, puede decirse que una razón que motivo que el causante del problema fuera re-etiquetado, fue evitar la caída en las ventas de carne porcina.

Retomando a los individuos, los grupos que tuvieron un mayor grado de infección del virus A, fueron con mayor ímpetu niños pequeños, las embarazadas y las puérperas (periodo de 60 días posterior al parto). Por si fuera poco, también corrían riesgo las personas con afecciones pulmonares o cardíacas crónicas, trastornos neurológicos o inmunodepresión ocasionados por medicamentos y las personas con obesidad mórbida, también corrieron el riesgo de adquirir la enfermedad de forma grave (Fineberg, 2011).

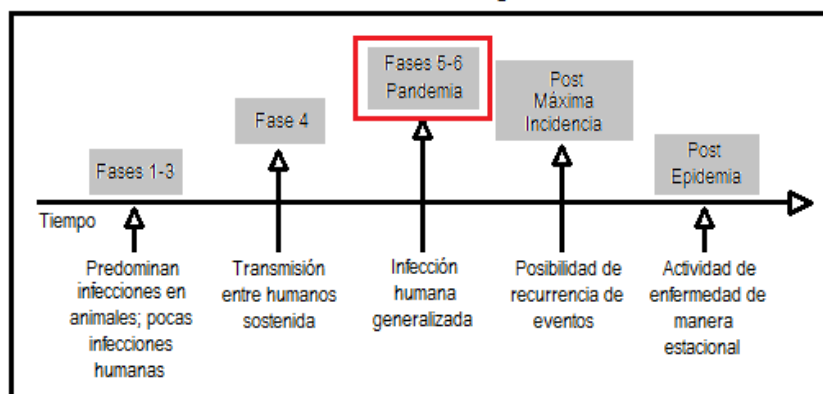
En síntesis, los cerdos pueden infectarse por virus de aves y humanos, además, de sí mismos, por lo que se constituyen “cocteleras” perfectas para la generación de nuevos virus provenientes de fuentes diversas. En esta primera aproximación, se puede señalar como necesaria y urgente una política pública de

sanidad preventiva y de control animal para evitar en el futuro los riesgos sociales que implican estas enfermedades.

#### 5.4. Estudio de Caso: ¿Cuando el Estado no puede, la red es quien decide?

La estructura para desarrollar el presente apartado comprende las fases que la Organización Mundial de la Salud ha implementado en materia de emergencias sanitarias (Gráfica 1) correspondiente a los puntos nodales de acuerdo con el modelo de la gobernanza, para que de esta manera se observe el conjunto de acciones pre y post de cada actor para enfrentar este problema de salud pública, cabe señalar que cada fase de alerta epidemiológica internacional representa un llamado para que la población de todo el mundo llámese gobierno, empresas, sociedad civil e individuos en conjunto o de forma aislada, tomen las medidas necesarias que eviten la propagación del virus A.

**Gráfica 1 Fases de Alerta por Emergencia Médica:  
Fases de la OMS Vigentes**



Fuente: CEPAL, OPS, OMS., marzo 2010.

Asimismo, se informa que los pequeños números romanos que verá a continuación al interior del texto corresponden a las referencias hemerográficas, de las cuales se obtuvo la información y que podrá encontrar al final de esta investigación.

#### **El origen del Problema (29 de abril)**

La empresa Smithfield, es una compañía global de procesamiento de alimentos provenientes del cerdo, fue la primera compañía de Estados Unidos en obtener la certificación ambiental ISO 14001, así también, cotiza en la bolsa de New York con el ticker SFD y participa en el Índice de la llamada nueva economía (Nasdaq). Esta empresa es copropietaria Carroll's Food ubicada en el Valle de Perote (México), quien tiene las instalaciones más tecnificadas del país para la cría porcina. Así mismo, se trata de los mismos accionistas de Agroindustrias Unidas de México, una de las mayores cosechadoras y exportadoras de café mexicano (producto proveniente de Veracruz y Chiapas). Pero, a la fecha en estudio, esta empresa fue cuestionada por los habitantes desde 2007, debido al manejo inadecuado de sus desechos. Como muy rara vez sucede en México, el gobernador de Veracruz inauguró un digestor e incinerador de la granja Carroll. (Macias, 2009).

Sin embargo, los problemas respiratorios iniciaron la segunda quincena de marzo (2009) –esta nota se publicó el 29 de abril- situación que el gobierno de Veracruz resolvió con rapidez. También, acudió al lugar el experto James Wilson<sup>158</sup> quien entregó los resultados del agente de infección el 30 de marzo. Poco después de la detección de los problemas señalados en México; en EU se alertó sobre este brote a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la Cruz Roja Internacional, pero no se alertó al gobierno mexicano. Situación que pudo haber sido controlada por el gobierno federal y por el gobierno de Veracruz de forma centralizada y oportuna (Macias, 2009).

Para el 2 de abril, la población del municipio de Las Glorias<sup>159</sup> (Veracruz) “enfermó y alivió”, y el secretario de salud del estado informó que no era una epidemia o influenza, pero se instruyó la instalación de un cerco sanitario, debido a que el número de afectados fue de por lo menos el 30% de los cerca de 2,500 habitantes que tenían síntomas de infecciones sanitarias. Veintiún días después,

---

<sup>158</sup> Es uno de los científicos que suelen comparecer ante el comité de seguridad interna del Congreso en Estados Unidos y además, es consultor de la empresa estadounidense de alerta biotecnológica Veratect.

<sup>159</sup> Población que sobrevive de lo que mandan sus familiares de EU, de los que trabajan en el DF o Puebla o de los que cultivan hortalizas, expreso Silvia Domínguez, Secretaria de Desarrollo Social del Estado de Veracruz (Resendiz, 2009)

se localizó entre los enfermos un niño (5 años) que dio positivo al examen de influenza porcina (H1N1), que se recuperó sin problemas (Macias, 2009).

Previamente, el 24 de marzo el Departamento de Vigilancia Epidemiológica de Veracruz emitió un reporte preliminar a la Dirección General de Epidemiología de la Secretaría de Salud Federal, situación que motivo a este último, implementar con carácter de obligatorio la aplicación de 27 medidas para mejorar la operación de las granjas. Cabe mencionar que la empresa porcina ya había recibido la censura de la Cámara de Diputados Federal por deficiente manejo de los residuos que producen, en 2006. (Macias, 2009)

En 2005, vecinos del municipio de Xaltepec (Veracruz) se unieron con los de La Gloria para evitar que la empresa Carroll se extendiera. Aquellos lograron aglutinar a 10 comunidades, que les permitió realizar asambleas, recolección de firmas, volanteo y marchar por la zona; logrando que la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados hiciera un recorrido por la zona. El 17 de marzo del mismo año, se publicó en la gaceta parlamentaria el gran daño que ocasionaba al ambiente las granjas. Al mismo tiempo, la empresa inició demandas contra civiles por difamación y con supuestos de que ciertas cabecillas del movimiento habían tomado camiones y personal de la empresa, así como haber obstruido las vías de comunicación (Macias, 2009).

En esta primera aproximación al estudio de caso, es notorio el encubrimiento del gobierno federal y estatal hacia la empresa, para que continúe con sus operaciones comerciales; sin embargo, se evidenció la agresión hacia las expresiones públicas de cientos de ciudadanos que quieren mejorar sus condiciones de vida y sobre todo su salud. Es evidente que la empresa ha recurrido a múltiples prácticas para evadir la normatividad en materia de salud, y maximizar de esta manera sus ingresos, cabe señalar que no se conoce la posición del gobierno municipal ante estas situaciones. También, se observa la falta de responsabilidad de las diversas instancias para darle respuesta apropiada a los ciudadanos ante este problema sanitario.

### **El inicio formal**

El 23 de abril de 2009, la Secretaría de Salud (en adelante SS) del Gobierno Mexicano emite su alerta nacional, pues se han registrado 20 muertos por

influenza en las primeras tres semanas de abril, algo que se considera atípico e inusual. Ante ello, se consideró pertinente hacer uso de la reserva de antivirales y materiales de protección que se adquirieron años atrás ante el posible escenario de que México enfrentara una gripe aviar. Por si fuera poco, y en contraste a la acción del gobierno federal, se presentó gran discrepancia entre autoridades de salud por el índice de casos, ya que de enero a la fecha existen 313 casos del Virus A en todo el país; en cambio el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) nacional expresó que tiene 500 en estado crítico y 17 defunciones<sup>i</sup>.

Por parte de la SS, José Ángel Córdova Villalobos (en adelante el Secretario) a pedido a la Secretaria de Educación Pública (SEP) que los niños que presenten algún cuadro de gripe en las escuelas sean regresados a sus casas<sup>ii</sup>.

En coordinación con la SS, la SEP determinó suspender en el ámbito público y privado las actividades escolares desde la educación preescolar hasta nivel superior, debido al brote del Virus A, proponiéndose sean reactivadas hasta el 6 de mayo<sup>iii</sup>. En este escenario, la SEP actuó de forma unilateral ante la incertidumbre y el posible daño que pudiera general semejante mal.

Al día siguiente de la declaratoria nacional, el SS expresó que se a declarado la muerte de 68 personas, de las cuales 20 son por casos confirmados del Virus A. En tanto, las escuelas aún no conocían el plan de acción ya que aún no se decía la posible suspensión de clases durante una semana, situación que sólo podría confirmar la SEP<sup>iv</sup>.

Pero ¿Qué tan frágil es la situación? De acuerdo con la empresa Birmex<sup>v</sup>, se prevé en escenarios que al menos habrá 21 mil 522 defunciones como mínimo y como máximo 117 mil 461; en cuanto a los hospitalizados se prevé de 80 mil a 352 mil. En cuanto a los trabajos se prevé un impacto negativo de 186 mil millones 935 mil días de trabajo perdido, así como pérdidas económicas por 34 mil 691 millones de pesos. (El Universal, 25 abril 2009). Con estas proyecciones, la secretaria de Hacienda y la SS, determinaron no realizar más inversiones en materia de salud.

El 26 de abril, la SEP, la Secretaria de Economía representada Gerardo Ruiz Mateos; la Secretaria del Trabajo y Previsión Social representada por Javier

Lozano y la SS, expresaron que San Luis Potosí sea sumado a las entidades de focalización del virus<sup>vi</sup>.

Estas fueron en síntesis, las principales acciones implementadas por el gabinete presidencial.

**En cuanto al Distrito Federal se observan las siguientes acciones:**

Las autoridades del Distrito Federal representada por Marcelo Ebrard (en adelante DF) expresó como primer estrategia, prevenir los contactos físicos en zonas con altas aglomeraciones humanas, para evitar la propagación del virus A.

Asimismo, el DF y el Estado de México, buscaron adquirir vacunas para sus ciudadanos, sin embargo, las propias farmacéuticas han expresado que será muy difícil su obtención. Estos últimos argumentan que la cantidad de vacunas está determinada por la solicitud de los Estados, por otra parte, el virus A puede mutar, por lo que la vacuna pierde efectividad y por último, la cantidad de vacunas disponibles son mínimas y no alcanzarían para una campaña de salud emergente<sup>vii</sup>. Es decir, no se cubrirán las necesidades solicitadas por los estados, no se diga si se aplicara a nivel nacional<sup>160</sup>.

De acuerdo con la SS, se está trabajando en coordinación con las entidades, para proveer a las unidades de salud con antivirales, antibióticos y material suficiente para disminuir el riesgo de contagio y además, comunicar constantemente a la población sobre las medidas preventivas<sup>viii</sup>. Por si fuera poco, se implementaron operativos en los aeropuertos y en las centrales camioneras para brindar atención de forma oportuna a las personas afectadas. En el mismo orden, el jefe de gobierno del DF informó que ese fin de semana se pondrán a disposición de los habitantes de la capital, 22 centros de salud que atenderán a toda persona sospechosa<sup>ix</sup>.

Como una estrategia política –de legitimidad- el gobierno del DF a través del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF) mediante comunicado ofrecieron un millón de pesos a la institución o investigador que presente un método eficiente de diagnóstico del virus A y otro millón a quien

---

<sup>160</sup> De acuerdo con un documento publicado por la Organización Mundial de la Salud, en donde se encuentra una lista conformada por 95 países, México no fue elegible para recibir donaciones de vacuna AH1N1 para reforzar el control epidemiológico al interior del país. Cabe señalar esta lista fue publicada en 2012 por el mismo organismo para el periodo que comprende de 2009 a 2012, (OMS, 2012).

desarrolle la vacuna correspondiente antes del 4 de mayo<sup>x</sup>. Esta estrategia pretende aumentar los niveles de aceptación y responsabilidad de las instancias locales hacia los ciudadanos representados, por lo que de esta manera, a nivel local se busca reducir la distancia entre los ciudadanos y la ciencia y aumentar la coordinación con los diversos sectores sociales.

Como otra de las estrategias del DF se determinó (26 de abril) restringir el acceso a los reclusorios durante ese fin de semana, en particular a los niños menores de 12 años, mujeres embarazadas, y adultos mayores y personas con cuadros de infección respiratoria. Medida que tuvo una respuesta favorable ya que se redujo en un 45% el número de visitas que se contemplaban cada fin de semana a los reclusos, también, estos últimos contaron con acceso a revisiones, es decir, se hicieron chequeos permanentes, la limpieza se incrementó, se brindó al personas cubre bocas y se prepararon alimentos con vitamina A y C a una población de 38 mil personas para tener control de la situación sanitaria al interior de estos espacios.

Además de estas medidas se prevé, en función del número de defunciones (en el peor de los escenarios), cerrar aeropuertos, las terminales de autobuses, y no se descarta la posibilidad de suspender el servicio del metro<sup>xi</sup>. No tan lejos de esta situación se encuentra el Tribunal Superior de Justicia del DF y la Junta de Conciliación y Arbitraje que suspendieron sus servicios hasta el 6 de mayo.

**De los Organismos Internacionales, se observan las siguientes acciones:**

La Organización Mundial de la Salud (OMS) a determinado que la alerta sanitaria sea mantenida en el nivel tres en una escala de seis. Sin embargo, el Centro de control de Enfermedades (CCE) ubicado en Atlanta (EUA) expresó que se está fuera de tiempo para tratar de contener el virus A, que ya se encuentra en México y Estados Unidos, propagándose con facilidad, dificultando su contención, a pesar de ello, no recomendó “limitar” los viajes a México.

Ante esta situación se activó el Plan de Contingencia para América del Norte (conformado por México-Estados Unidos-Canadá) en donde se destaca la puesta en marcha de un cerco para limitar el virus A en la región<sup>xii</sup>.

Ahora bien, ¿Quién determino que el Virus A sea atendido como un asunto global? Considerando las funciones de la institución, la OMS declaró (26 de abril)

que los brotes del Virus A en México y Estados Unidos son una emergencia de salud pública de preocupación internacional y que tiene múltiples posibilidades de convertirse en una pandemia<sup>xiii</sup>. Concatenado con lo anterior, los países del mundo –de acuerdo con el seguimiento- en particular Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Colombia se han declarado en alerta ante el virus A; es decir, han limitado y en algunos casos cerrado puertos aéreos y fronteras.

Como era de esperarse la preocupación se hizo patente, ya que la Organización Mundial de Turismo (OMT), dependiente de la ONU, informó que ante el brote del virus porcino, en ningún lugar del mundo se han realizado restricciones de viaje hacia suelo mexicano, sin embargo, el sector turístico es uno de los más vulnerables a los indicadores de seguridad y certidumbre por no decir de orden y paz social, aspectos que según el Secretario de Salud nacional están siendo resueltos de forma favorable<sup>xiv</sup>. Empero, esta situación no fue atendida como se a señalado, ya que después de seis meses del primer caso del Virus A, el gobierno federal inicio una fuerte campaña comercial que incentivaba el turismo a México, situación que no tuvo eco, ya que este sector económico recibió el más duro golpe durante 2009.

**Relativo al comportamiento de los ciudadanos encontramos:**

En efecto, ante el temor en la población debido a la incertidumbre de su propia salud y las posibilidades reales de poder tener acceso a los servicios públicos de salud; esto orilló a los ciudadanos a adquirir en los consultorios médicos privados la vacuna contra el Virus A, ello sin considerar que ya no se encuentra disponible en el sector público<sup>xv</sup>. Cabe agregar que en el sector privado existen 400 mil dosis contra el Virus A, de las cuales 200 mil se encuentran a cargo de la SS, la otra mitad se encuentra bajo la administración de los laboratorios de Glaxo y Novartis.

El punto delicado en esta situación, es que el sistema público de salud, debió haber acaparado la totalidad de medicamentos públicos como privados; ya que las dinámicas del mercado privilegian la venta de productos bajo la lógica de la Ley de la Oferta y la Demanda, situación que pone en riesgo la seguridad interna del país, el orden social, y el derecho a la vida de miles de personas que se encuentran en extrema pobreza.

Aunado a ello, el peor de los escenarios para esta investigación, se hizo patente, ya que la capacidad del Estado para dar respuesta a un problema de sanidad nacional depende en concreto del número de vacunas para proteger a su sociedad. Los medicamentos que reducen los efectos del Virus A, como son el Zanamivir y el Oseltamivir utilizados por la SS, se encuentran agotados en los establecimientos farmacéuticos aún a pesar de que estos para ser vendidos requieren receta médica y considerando que su costo es muy elevado (\$500 aproximadamente), sin mencionar que se han agotado hasta esta fecha (27 de abril) las mascarillas y los cubre-bocas<sup>xvi</sup>.

Afortunadamente no todo es negativo, ya que como una medida conjunta a nivel nacional, se puede mencionar que el Distrito Federal y el Gobierno Federal, colocaron en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, dos módulos de revisión médica e información a viajeros, que funcionó las 24 horas del día, con el objetivo de reducir la pandemia, y distribuir los cubre bocas<sup>xvii</sup>.

**Sin embargo, no podían hacerse esperar las discusiones:**

El Secretario de la SS argumenta que el virus A, ingresó por los Estados de Texas y California (EUA), de acuerdo con el argumento por estas zonas entran visitantes asiáticos. Es decir, alguien más no México, es culpable del problema sanitario que aqueja al mundo, razón que justifica culpar a otros de la incapacidad de aquellos ó, México es receptor más no país de origen del virus A<sup>xviii</sup>.

Ahora bien, Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (Birmex) argumenta que la falta de infraestructura en México es en sí un riesgo para la nación, ya que no se cuenta con la capacidad para tomar “medidas para atacar el problema oportunamente y deja a la población vulnerable a este padecimiento”<sup>xix</sup>. Aprovechando la situación Birmex manifestó a la SS desde 2006, que debió adquirir de laboratorios Sanofi Pasteur la planta de Cuatitlán Izcalli que tiene un valor de 244.4 millones de pesos y construir una alianza estratégica para posibilitar la producción de vacunas. Ya que la propia farmacéutica no tiene la capacidad para producir más de 8 millones de dosis anuales que ante una pandemia no podría por ella misma satisfacer la demanda nacional. Por si fuera poco, como medida evasiva, el Secretario de salud expresó que la OMS determinó establecer sólo dos laboratorios en todo el país<sup>xx</sup>.

Como era de esperarse, y para apoyar las acciones de preparación y respuesta como son la difusión, movilización, coordinación, vigilancia epidemiológica, atención médica, adquisición de insumos e investigación y desarrollo; se contó con recursos disponibles del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (Gastos Catastróficos) que asciende a 6 mil millones de pesos a esa fecha, comunicó la Secretaría de Hacienda, quien además dijo adelantará el otorgamiento del presupuesto de egresos de ese año<sup>xxi</sup>.

Por si fuera poco, el Secretario informó que el 2 de abril en el municipio de Perote, Veracruz, se presentó un brote del Virus H2N3 (publicado 28 de abril) que fue adquirido por un “niño” quien logra superar la situación. Otro caso comentado por el Secretario fue el de Oaxaca (13 de abril) en donde “María” perdió la vida, deceso que confirmó que el virus provenía de los puercos, desafortunadamente el problema a esa fecha ya afectaba a 10 estados de la República. Empero, de acuerdo con fuentes de la propia OMS, las fechas no corresponden con el dato expresado por el Secretario, por si no es suficiente, el 17 de abril México informa que no hay brotes en Oaxaca, situación que es totalmente contraria<sup>xxii</sup>.

Ante estos escenarios, de alto caos en donde la presencia de múltiples actores no significa la existencia de múltiples acciones sino más bien un conjunto de discursos para tranquilizar a la población o en otro de los casos hacer presión para generar inversión en el sector salud. Sea como sea, el número de casos confirmados<sup>xxiii</sup> en México, Estados Unidos y Canadá a sido el indicador de acuerdo con el Comité de Emergencias de elevar la alerta de la pandemia de nivel 3 a nivel 4. Considerando que la contención del brote no es viable por lo que la OMS llamó a los países a adoptar medidas de mitigación<sup>xxiv</sup>.

#### **5.4.1. En el Nivel 4, el DF se posiciona**

El Comité de Emergencias de la OMS determinó elevar a fase 4 la pandemia de gripe. Y estas fueron las acciones implementada durante esta fase:

La SS, a considerado la sugerencia de Marcelo Ebrard jefe de gobierno del Distrito Federal, de paralizar todas las actividades en la capital, pero, esta situación implica evaluar el impacto económico; medida que sería implementada en un caso extremo<sup>xxv</sup>. Por otro lado, la SS expresó que la Comisión Federal para

la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) autorizó múltiples permisos para facilitar el ingreso de antivirales como el Oseltamivir, los cuales se venderían en el sector farmacéutico en \$560, aunque lo más desconcertante es que la SS hace un llamado a la responsabilidad de los médicos, farmacéuticos y a la población en general para que estos fármacos se consuman en casos necesarios, si no es así se corre el riesgo que el virus A, resista o mute. En otras palabras, el sector público de salud se encuentra desbordado, en cuanto al sector privado se tomó la decisión de darles medicamentos para que ellos lo administren como crean conveniente. En cuanto a los ciudadanos que la mayoría no son médicos, sólo tienen dos escenarios: a) esperar cualquier síntoma para acudir a la farmacia, ó b) ante la posibilidad que se agoten los medicamentos, comprarlos inmediatamente aún cuando los síntomas no se hayan presentado. ¿Usted cual decisión tomaría?

En cuanto a los medicamentos dirigidos al sector privado, México cuenta con un millón de dosis, y se negocia la adquisición de 400 mil para el sector público. Por si no son suficientes y en apoyo a México, la OMS podría enviar otro millón o más de dosis. Cabe mencionar, dada la pertinencia de este párrafo, que no existen documentos de la propia OMS donde se especifique la cantidad de medicamentos enviados a México.

**En el DF se pusieron más recios:**

Aunque este nivel implica nuevos compromisos para los tomadores de decisiones, el DF y el sector privado no podían paralizar la totalidad de las actividades económicas, ante esto, se anunció el Plan de Continuidad Empresarial para disminuir las pérdidas económicas que el propio Virus A generaría<sup>xxvi</sup>.

Como efecto del aumento de decesos y el cambio de fase el Gobierno del DF determinó y decretó la alerta máxima en su programa de contingencias. El ejecutivo local, expresó que la gente fallece con rapidez al no atenderse de forma oportuna, y por lo tanto se comprometió como objetivo estratégico a garantizar el acceso de la población enferma a los medicamentos, en coordinación con la Secretaria de Salud Federal.

En cuanto al Sistema de Transporte Colectivo se llevó a cabo la distribución de tapa bocas en las rutas de mayor afluencia para reducir la propagación del virus A<sup>xxvii</sup>.

El jefe de gobierno del DF, manifestó que a establecido contacto con distinguidas personalidades de la comunidad científica internacional (Craig Venter padre del genoma; los científicos Hamilton Smith y David Spiro, entre otros) para generar en la medida de lo posible un kit de diagnóstico que permita identificar de forma rápida y precisa casos de influenza porcina.

Otro aspecto que tuvo que enfrentar el gobierno del DF, fue el alto costo económico del virus A, ya que comercio, servicios y turismo estimaron pérdidas por 777 millones de pesos diarios por la caída en la actividad económica de la capital del país. Si la contingencia concluye el 6 de mayo se asumirán pérdidas por 7 mil millones de pesos.

Ante este efecto, la Concanaco expresó: “no podemos enfrentar una crisis (sanitaria) con una crisis que puede causar mayores destrozos”. Así mismo, la Canacindra y la Coparmex acordaron apoyar a los gremios. Sin embargo, la Secretaría del Trabajo Federal sólo expresó que respetaría las decisiones del gobierno capitalino<sup>xxviii</sup>. En otras palabras, la coordinación entre el gobierno federal y local es deprimente, si este escenario ocurrió entre el DF y la Secretaría del Trabajo Federal ¿Qué nos podemos esperar ocurra en los otros Estados?...

En otro orden de ideas el Gobierno capitalino, en su afán por reducir cualquier posibilidad de contagio del Virus A, anuncio la salida de 110 caravanas de la salud en el DF, en las que se encuentra personal de la Cruz Roja y brigadas de apoyo provenientes de algunas partes de la república<sup>xxix</sup>. Además, se garantizó la suficiencia de tapa bocas y se negó categóricamente que haya desabasto, y como medida coercitiva expresó que la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) impondrá multas a quien pretenda incrementar los precios durante la crisis sanitaria<sup>xxx</sup>. Aunado a ello, se intensificó la portación del cubre bocas en los microbuses, taxis, etc., que ante la ausencia de esta medida en los operadores de transporte se sancionara con corralón por 5 días, advirtió el titular de la Secretaría de Transportes y Vialidad.

#### **Y que hacen los Organismos Internacionales:**

La OMS argumentó que se decidió aumentar el nivel de alerta pandémica a fase cuatro, porque la infección puede transmitirse de humano a humano causando brotes a escala comunitaria. Lo que significa de forma concreta, además

de estar al tanto de la información que se recaba, aumentar las medidas de distanciamiento para reducir el número de infectados<sup>xxxii</sup>.

Así mismo, la OMS, está buscando los medios para la generación de una vacuna contra el virus A en los Centros para el Control y Prevención de Enfermedades en Estados Unidos, desafortunadamente, esto llevará entre cuatro y seis meses para desarrollarla y mucho más tiempo para producirla a grandes cantidades, por lo que la mejor estrategia es disminuir las interacciones sociales.

Y por último la ONU expresó: que “la contención del brote no es factible. El actual foco debería estar en medidas de mitigación”, es decir, prohibir el viaje en este momento no es efectivo pues el Virus A, ya se encuentra en varios países<sup>xxxiii</sup>.

### **Y el caos se agrava...**

Como era de esperarse ante semejantes contradicciones, el nivel cuatro en una escala de seis, motivó a que todos los países excepto México y Canadá, tomaran medidas de control, de alerta en los aeropuertos, dirigidas a los visitantes, en particular a los provenientes de México, ya que la mayoría de los contagios en otros países tenían una relación con los mexicanos. Lamentablemente no podían hacerse esperar las expresiones de xenofobia o catalogar desde una perspectiva religiosa al virus A como la “Gripe mexicana” como fue expresado por algunos judíos.

Esta situación de alarma y en cierta medida de pánico, orilló a la generación de situaciones incómodas entre gobiernos, por ejemplo: el expresado por Janet Napolitano (Secretaria de Seguridad Interna del Presidente de los Estados Unidos) quien desmintió que la salud del presidente Obama haya estado en riesgo durante su visita a México, ya que uno de sus guardias y el anfitrión de visita al Museo de Antropología se convirtieron en portadores del mencionado Virus<sup>xxxiii</sup>.

Afortunadamente entre las decisiones poco eficientes, no podemos negar que también habían acciones multilaterales como la encabezada por España que es gobernada por José Luis Rodríguez Zapatero, quien se ofreció a donar un millón de euros para la compra de equipos y medicamentos que entregará a México en los subsecuentes días; es necesario precisar que estos recursos provienen de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) quien

administra fondos para casos de emergencia de otros países. Lo anterior con la finalidad de mitigar la propagación del Virus A<sup>xxxiv</sup>.

En síntesis, en la fase 4 se hicieron evidentes las capacidades propias de los niveles de gobierno, ya el gobierno federal evidencio sus limitaciones o abstenciones de tomar medidas más efectivas o de mayor calado, por lo que el nivel local mostro mayor actividad en sus medidas y la incorporación de más actores de apoyo. En cuanto a la OMS sólo queda decir que es una gran aglutinadora de información.

#### **5.4.2. Y en el nivel 5, se evidencian las Incapacidades**

La OMS determinó con el apoyo del Comité de Emergencias que se cambiara a fase 5 (29 de abril, tan sólo 6 días después del inicio formal) porque el virus se transmitía de persona a persona en dos países de una región de la OMS<sup>xxxv</sup>, así mismo, la titular de la Organización Margaret Chan, expresó que los gobiernos, la industria farmacéutica, y la comunidad de negocios deben tomar acciones con alta urgencia como: la máxima vigilancia, detección oportuna, tratamiento y control de casos e infecciones respiratorias, sin embargo, no es recomendable cerrar las fronteras y mucho menos la restricción de servicios a la población, expreso la titular de la OMS. En corolario estas son las acciones:

El Gobierno Federal, que convocó a suspender del 1 al 5 de mayo las actividades económicas “no esenciales” de los sectores público y privado y con ello reforzar las medidas de prevención, porque la OMS elevó la alerta, lo que significa una “inminente pandemia”. De esta forma el Presidente Felipe Calderón en cadena nacional llamó a permanecer en casa “el lugar más seguro” ante la coyuntura<sup>xxxvi</sup>. La Figura 2 es muestra de la distribución del Virus A en México.

Por su parte, el Instituto Federal Electoral (IFE) expresó que prepara un protocolo sanitaria que permita el desarrollo de las campañas políticas, empero, sí se requiere modificar los plazos legales para facilitar el proceso electoral de diputados federales y locales para el caso del DF. Cabe señalar que las ocho fuerzas políticas han manifestado estar a favor del conjunto de medidas emprendidas y por si fuera poco, demandaron que no se lucrara electoralmente con la salud de los ciudadanos<sup>xxxvii</sup>. Este argumento es muestra de la

discrecionalidad en la implementación y garantía de los derechos sociales como la salud, ya que todavía hasta en este momento de crisis sanitaria, es muy posible que se haya utilizado como estrategia electoral o como instrumento de cambio electoral.

Relativo a la infraestructura médica, ante la saturación de la clínica 43 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el DF, se puso a disposición de toda persona que presentara un cuadro alterado de salud el Hospital Naval Militar, en donde el servicio fue muy diferente ya que a todos los pacientes se les brindó una bata desechable y los médicos contaron con trajes aislantes, goggles, guantes y tapabocas<sup>xxxviii</sup>, evidenciándose con ello la disponibilidad institucional y material de la milicia ante los problemas que están afectando al país.

En esta fase de la pandemia ocurre (a mi parecer) un error garrafal por parte de la SS, ya que el número real de muertos por influenza porcina son 7 en lugar de 20<sup>xxxix</sup>, admitiendo el secretario de la dependencia que existen problemas de comunicación<sup>xl</sup>. Esta situación evidencia que no hay certeza en la información que produce el gobierno y sus diferentes niveles, factor que reduce las posibilidades de que la información sea vista como un bien público global, a razón de que genera incertidumbre y desprestigio institucional ante un escenario demasiado crítico.

Días después el rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, expresó que han sido acertadas las medidas del gobierno federal y capitalino a un a pesar de los problemas de comunicación. Esta acción, pone en evidencia que las figuras públicas tienen como función, aumentar la confianza y aceptación ciudadana de las acciones implementadas por el gobierno, y a su vez su credibilidad sirve para limpiar los errores de otros personajes ante la incapacidad de estos últimos para dar certidumbre a un problema que aqueja a todos; en otras palabras, son piezas de ajedrez.

Por otro lado, ante los evidentes problemas de coordinación a nivel nacional, la SS ordenó a todo el Sistema Nacional de Salud del país, incluido el privado, a notificar de inmediato todo caso probable de influenza. Además de ello, la misma secretaria emitió un comunicado donde se precisa que la misma, “es la instancia

rectora del manejo de la Información oficial derivada de la epidemia de influenza<sup>xlii</sup>, esto es motivado porque los gobiernos estatales han colaborado pero no de la forma apropiada, ya que existe un problema de acopio de información ocasionado por la dispersión geográfica y técnica del sistema tanto federal como estatal. De esta forma se obliga a cerrar filas para controlar tanto los casos como la información al respecto, dejando en claro que la captura y el análisis de la información relacionada con el Virus A, le corresponde al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica (Sinave).

Como un elemento más de control, la venta de antivirales para combatir el virus A estará vigilada por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) y la Profeco. Cabe señalar que (de acuerdo con la información recabada) la venta de medicinas estuvo condicionada a la entrega de recetas, mismas que serán retenidas durante la contingencia. Haciendo una observación al presente párrafo, estas instancias tuvieron efectividad 15 días después de la declaración de seguridad emitida por el Secretario de Salud, dando muestra de que no hay control en la venta de fármacos o no tienen un plan de acción ante desastres de esta naturaleza.

Ahora bien, en vista de que el conjunto de medidas han funcionado de tal forma que el número de casos ha “disminuido” (Grafica 2), el Ejecutivo Federal decidió que los estudiantes de educación media superior y superior inicien actividades el jueves 7 de mayo, y en el caso de educación básica como preescolar, primaria y secundaria, inicien actividades a partir del lunes 11 de mayo, lo anterior con el apoyo de los 31 gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ante la reactivación de las actividades, se implementaran dos medidas; las acciones sociales, como la implementación continua de medidas preventivas: filtro escolar y gel anti-bacterial. Y las acciones económicas en las que se comprende estímulos al turismo, como incentivos fiscales, así como una campaña de promoción turística mundial<sup>xliii</sup>. En cuanto a las actividades del sector público, estas se iniciaron a partir del 6 de mayo.

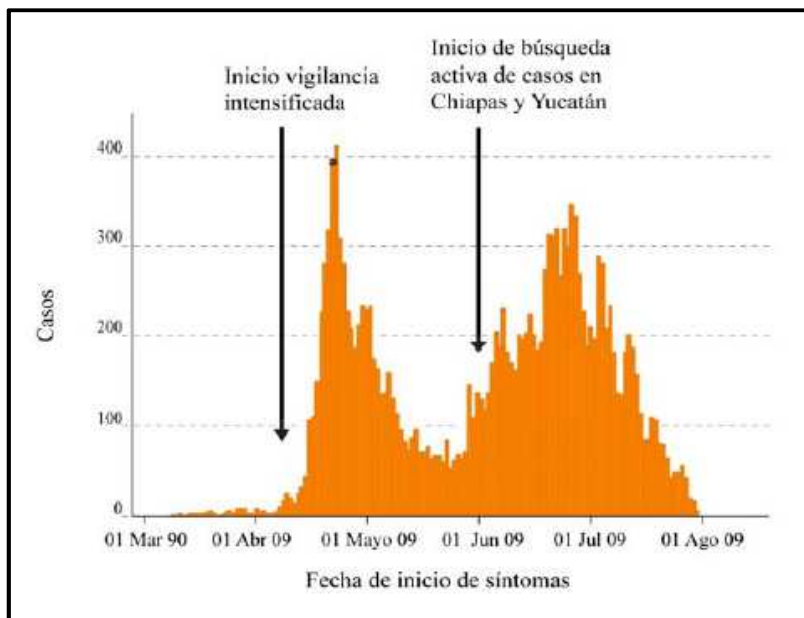
**Mientras en el DF...**

En esta nueva fase el GDF diseñó un Plan de Continuidad Económica con la finalidad de reactivar la economía y apoyar a los sectores productivos afectados por el virus A. Contemplado el plan como una estrategia de mediano plazo, busca además, de que cada gremio, cámara empresarial y sector, sea el encargado de diseñar e implementar la reactivación de su grupo pero con el aval del gobierno. Es decir, se instituye la coordinación entre las empresas y el gobierno, contando con el apoyo de fondos financieros equivalentes a 150 millones de pesos que tienen como único fin el desarrollo del DF<sup>xliii</sup>.

Entre los apoyos se encuentra, el otorgamiento de recursos financieros a más 35 mil meseros que se han visto afectados directamente por la reducción en el consumo y el cierre temporal de restaurantes, bares, etc., medida que se justifica al reducir la interacción social<sup>xliiv</sup>.

Otra medida adoptada por el GDF, (que considero insuficiente por no decir decadente) fue la realizada en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, ya que los vagones, trenes, andenes, pasillos, y toda la infraestructura así como pasamanos y torniquetes que son “punto de contacto” se limpiaban cada 80 minutos diariamente con la finalidad de reducir la posibilidad de contagio<sup>xliv</sup>. En este escenario, muchas personas se han preguntado si debió haberse suspendido el servicio del metro, a lo cual asumo que no, dado que permite el traslado de múltiples personas a sus lugares de trabajo, aumentaría el costo de las pérdidas económicas ante la parálisis en actividades de diverso tipo. Sin embargo, se reconoce que es un espacio perfecto para el aumento del número de contagios de esta enfermedad. Creo que en un escenario de alto número de fallecidos, este sistema de transporte tendría que ser suspendido o ante casos muy necesarios, sería apropiado la elaboración de protocolos que permitan el control y traslado de personas en ambientes controlados.

**Grafica 2. Distribución de Casos confirmados según fecha de inicio de síntomas (11 de marzo a 3 de agosto) México, 2009.**



Fuente: retomado de CEPAL y OPS, 2010, p. 13.

Ante la reducción del número de contagiados, el Comité Científico de Vigilancia Sanitaria y Epidemiológica de la Ciudad, determinó disminuir el nivel de alerta de alta a medio (de naranja a amarillo) lo que da paso a que las actividades continúen en su normalidad, a excepción de algunos establecimientos que lo irán haciendo paulatinamente. Ante esto, la OMS y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) expresaron que la reducción de la alerta sanitaria habla de la realidad del país, y lo consideran un “voto de confianza” para los habitantes de la ciudad<sup>xlvi</sup>. Considero que este voto es una medida pobre, es increíble que la capacidad institucional de estos organismos se reduzca al otorgamiento de un voto, ya que esta situación, es la muestra de la falta de control sanitario al interior de los países, creo que un voto no es suficiente para sancionar la poca funcionalidad de un Estado cual este sea.

### **Y los Organismos ¿Qué dicen?**

La OMS manifiesta tácitamente que México no es capaz de afrontar un problema de salud como el que se está viviendo. No se posee la infraestructura para desarrollar y producir una vacuna contra el Virus A, y se culpa su falta de

capacidad a las acciones implementadas desde hace 30 años, ya que había desmantelado dos instituciones especializadas y dejó de invertir. Mientras apenas hace un año adquirió una planta sólo para la influenza estacional.

Históricamente desde 1999 la OMS a insistido a los Estados a prepararse para una pandemia, desafortunadamente no se cuenta con laboratorios para desarrollar tratamientos de inmunización, con el objetivo supremo de garantizar la disponibilidad de vacunas y la vida de la especie humana.

Ante esta situación, los únicos países con capacidad de producción son Australia, Canadá, Francia, Alemania, Japón y Estados Unidos, es decir, producen el 95% de las vacunas que se aplican anualmente, lamentablemente México una vez más tendrá que depender de ellos<sup>xlvii</sup>. Por lo tanto, si el Virus A, hubiera sido agresivo como se esperaba en los peores escenarios, los países productores no tendrían incentivos para cooperar con México a través de vacunas, dando paso al aislamiento de estos hacia aquel. Y para empeorar más la cosas, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) expresó que se requiere por lo menos dos dosis para proteger a un individuo en caso de pandemia, ya que se estima que sólo el 14% de la población mexicana tendría acceso a una vacuna en los primeros meses de la pandemia.

En el mismo sentido, la OMS como la OPS expresaron que de tenerse una vacuna, es absolutamente difícil que esté disponible a la totalidad de los habitantes del planeta. Esto debido a que se producirán entre mil y dos mil millones de dosis y en el mundo habita 6 mil millones de personas, sin considerar que posiblemente se requieran dos dosis por persona. Por lo que se tendrán que crear estrategias especiales de distribución para dar la vacuna a las personas expuestas al riesgo<sup>xlviii</sup>. Ello sin considerar la capacidad de las clases sociales para conseguir sus vacunas. De esta forma, es una decisión de Estado crear las condiciones institucionales y organizacionales para proteger a sus sociedades, sino lo hace el propio Estado ¿Lo hará un agente externo? Inminente mente no, dado que en condiciones muy críticas, los Estados mismos optaran por el aislamiento, ya que en materia de salud cualquier discriminación está justificada.

En vista de los costos económicos que provocó la Influenza Porcina, la OMS renombra al virus A. Es decir, en vista de que la fase 5 es la muestra de contagio de persona a persona de forma sostenida, ya no es necesario culpar a los cerdos. Este cambio tiene dos consecuencias, la primera, reconoce que el consumo de cerdo no es factor de riesgo, sin embargo, como fue etiquetada en el principio como Influenza Porcina, se afectó en gran medida el consumo de la carne de tal forma que es necesario resarcir la afectación a este sector económico<sup>161</sup>; y como segunda consecuencia, se reconoce que toda acto social es un escenario perfecto para el contagio del virus de la Influenza A.

En función de lo anterior, la OMS expresó que cualquier persona del mundo puede consumir carne de cerdo o derivados de esta ya que no es fuente de infección<sup>xlix</sup>.

### **El conflicto sube de nivel**

En términos económicos y considerando que la información se ha convertido en un bien público (de acuerdo a los elementos antes referidos en el Capítulo IV) la Policía Internacional (Interpol) advirtió que existe la posibilidad de que delincuentes u organizaciones delictivas intenten sacar provecho de la gripe mediante la venta por Internet de medicinas falsas en todo sentido. Por lo que se invita a la sociedad en general a evitar responder correos basura en donde se ofrezca la vacuna del virus A y no encargar medicamentos en sitios no autorizados<sup>l</sup>.

Por otro lado, y relativo a la diplomacia, la ONU a través de su Secretario General, pidió a todos los países que anulen las restricciones comerciales y de viaje surgidas por el Virus a menos que tengan un fundamento científico claro, es decir, invita a la solidaridad en medio de una crisis de salud mundial, ello considerando que la OMS ha señalado que las restricciones harían muy poco para evitar que la enfermedad se disemine, sin embargo, si afectarán “el funcionamiento de la comunidad mundial”<sup>li</sup>.

### **Por lo menos hay dinero...**

---

<sup>161</sup> El daño de denominarla influenza porcina se ha traducido en una caída de 60 al 80% en ventas de carne para consumo, los porcicultores estiman 500 millones de pesos en pérdidas. Lo peor es que la OMS recomendó no consumir carne infectada por el virus A. (El Universal, 7 mayo 2009)

Como un mecanismo de apoyo internacional, el seguimiento dio muestra de apoyos financieros a México, sin embargo, ello no es expresión de coordinación, pero si de una constante vigilancia y control de las enfermedades que se producen en otros países.

La República Popular de China donó a México equipo e insumos médicos con un costo de 4 millones de dólares, de los cuales una primer parte llegó por avión (1 de mayo), aunado a ello, se otorgaron un millón y medio de dólares en efectivo. Cabe señalar que China en 2003 vivió una epidemia de Síndrome Agudo Respiratorio Severo que cobró la vida de 829 personas de las 7 mil 747 diagnosticadas con este mal, vale decir, que el gobierno implementó medidas más severas para reducir el contagio con el mencionado virus<sup>iii</sup>.

Por si esto no fuera suficiente, la Cruz Roja China entrego a su homóloga en México un cheque con un monto de 50 mil dólares.

Además, el gobierno japonés donó a México 100 millones de yenes (14 millones de pesos aproximadamente a la cotización del primer semestre de 2009) para la adquisición de equipo médico y de protección; y se entregó 20 cámaras para medir la temperatura corporal. Cabe precisar que esta donación responde a la solicitud del gobierno mexicano para hacer frente a la pandemia del Virus A<sup>liii</sup>.

En otro orden de ideas, el Presidente Calderón, se reunió con todo su gabinete, y sostuvo un encuentro con integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) para dar seguimiento pero sobre todo para estandarizar y unificar la información sobre la contingencia sanitaria<sup>liv</sup>. En este sentido, es evidente que después de 15 días de control sanitario no su puede tener hasta esta fecha información confiable por lo que es evidente la incapacidad política más no institucional para generar condiciones de certidumbre y seguridad social.

En cuanto al país vecino, en EUA habitan 8 millones de migrantes mexicanos que no tienen derecho a la salud, aún a pesar de existir la contingencia sanitaria. Lo anterior, debido a que ese país no está en condiciones para garantizar la salud, es decir, de acuerdo con el Dip. Ramírez Martínez del PAN, el gobierno encabezado por George Bush desmanteló la red hospitalaria de atención médica y la ejecución de programas en materia de salud pública, es decir, ya no hay centros

de salud que atiendan a los indocumentados. De esta forma, se relega los servicios de salud al sector privado, en consecuencia se deja a la suerte la salud de miles de indocumentados que también corren el riesgo de contagiarse<sup>lv</sup>.

Con la finalidad de que el lector observe la seriedad de este problema de salud pública de alcance global, el 18 de mayo de 2009, más de 100 países ya tenían en sus casas el virus A (Figura 6). Si asumimos que el virus inició en México, ya tenemos razones pero si una idea clara, por la cual se intensificó las prácticas de xenofobia y de aislamiento entre los estados.

En síntesis, la fase 5, motivó la ejecución de más medidas en el ámbito federal y en el ámbito local (DF), algunas con fines políticos y otras con fines de salud, sin embargo, destacando al DF, no existen condiciones medicas en tanto capacidad institucional del sector salud para afrontar un problema que en verdad cause la muerte masiva de personas; y en el ámbito federal, no existen las condiciones institucionales para que la nación sea autónoma para sí misma, en la producción de sus vacunas. Por otro lado, hablar de certeza en la información proveniente del Estado Mexicano es simplemente un sueño, de ahí la razón por la cual los países del resto del mundo actúen de forma aislada ante la imposibilidad de contar con actores que generen confianza.

En cuanto a los Organismos Internacionales, se evidencia su incapacidad (institucional) para emitir sanciones a los Estados miembro, por las siguientes acciones: a) por enviar información no confiable; b) por agredir los derechos humanos de visitantes; y c) por no tomar en cuenta las recomendaciones en materia de salud e infraestructura médica. De esta forma nos damos cuenta que la OMS no es capaz de garantizar la salud como derecho pero tampoco es capaz de proveer información a la comunidad internacional como bien público y mucho menos garantizar los derechos humanos.

En el ámbito local es evidente la generación de múltiples mecanismos de control y de apoyo, como fue: a) al sector económico que fue más afectado, b) de información a la ciudadanía, c) su capacidad de vinculación institucional entre diversos sectores económicos y sociales con la finalidad de reducir el impacto del virus en la vida de los habitantes del DF

Retomando a las vacunas, al día de hoy, no existe como tal vacuna contra el Virus A, lo que si existe, son medicamentos que reducen las molestias.

#### **5.4.3. Los costos de la Influenza en México**

Como parte de esta investigación, es pertinente ubicar el costo económico del Virus A por lo menos en el DF y en términos generales en la república mexicana. No se puede afirmar que estos sean efecto de la capacidad del gobierno para dar respuesta al control sanitario, pero si expresan que es necesaria una política de salud preventiva a nivel nacional, para reducir en tiempo y espacio las posibles amenazas en materia de salud pública.

Considerando que la Influenza impactó en todo el territorio nacional pero en mayor medida en el Distrito Federal, los costos por atención médica se elevaron a 1,773 millones de pesos, como puede verse en el siguiente Esquema 5.

Como podemos notar, el costo por individuo con hospitalización fue de \$5,732.85; y bajo el supuesto de que lleve un tratamiento intensivo \$33,809.85. Es decir, este costo es insignificante pequeño en comparación con los escenarios reales de una pandemia altamente agresiva, o si se prefiere ver de otra manera, este costo es muy alto en comparación de si se hubieran aplicado oportunamente las medidas de control sanitario en los estados de la república. El argumento planteado aquí no es el de la eficiencia sino el de la efectividad ya que aún a pesar de que se haya gastado esa cantidad, los tratamientos que recibieron no atacaban el problema, sólo disminuían las molestias del propio contagio, por lo que esta incertidumbre y la incapacidad técnica son muy costosas, me arriesgo a decir, que la capacidad institucional de un estado influye de manera positiva o negativa en los costos para la salud. Y no se hable de derechos.

Por si fuera poco, también se recurrió a otros gastos, por ejemplo: las medidas de prevención en salud, la adquisición de equipos de detección temprana, la reposición del stock de antivirales, las campañas de información a la población, y gastos corrientes que afectaron en gran medida de forma extraordinaria, elevando los gastos hasta por \$3,872.8 millones de pesos (CEPAL y OMS, marzo 2010). Con ello, no quiero decir que es malo realizar este tipo de gastos, que pos sí son

necesarios, sino que un Estado eficaz pudo haber evitado semejantes gastos económicos.

**Esquema 5. Costo de la atención medica relacionada con el virus A. Proyecciones hasta el 31 de diciembre de 2009**

Actividad	Descripción	Número de casos	Costo Unitario pesos/persona	Costo Total (millones de pesos)
<b>Atención Inicial</b>				435.3
	Consultas medicas	737,881	517.00	381.5
	Costos de vacunación	536,160	100.47	53.9
<b>Pruebas Rápidas</b>		378,788	346,38	131.2
<b>Tratamiento de Enfermos</b>				1,210.2
	Casos AH1N1 esperados	37,500		
	Hospitalizados (10 días)	16,875	4769,00	808.4
	En Unidad tratamiento intensivo (15 días)	938	28,077.00	394.8
	Tratamiento ambulatorio	19,688	355.01	7.0
<b>Totales</b>				<b>1,773.1</b>

Fuente: Retomado de CEPAL y OMS, marzo 2010.

En el sector educativo en donde se implementó la suspensión de clases en todo el país, se sintetiza en medidas de información a la sociedad en general sin excepción, como la elaboración de recomendaciones de salud preventiva en 15 lenguas indígenas en 13 Estados del país, y que fueron transmitidas por línea telefónica y electrónica (CEPAL y OMS, marzo 2010).

En el mismo sector, los salarios de los profesores fueron pagados, sin importar que estos no hayan trabajado. Ya que esto formó parte de las medidas de contención y prevención de contagio. Por lo que el conjunto de gastos por las medidas implementadas desde el 23 de abril al 22 de mayo, ascienden a \$208.50 millones de pesos, donde la adquisición de material de aseo e higiene para las escuelas representa el 95% del monto dicho (CEPAL y OPS, marzo 2010).

La ventaja de este conjunto de acciones en las escuelas, es la generación de redes sociales que estuvieron al tanto de la reapertura de las actividades académicas, pero sobre todo, generó una cultura proclive a la salud preventiva, especialmente en los grupos sociales más vulnerables a desastres de este tipo.

En el sector comercial, las cifras fueron más elevadas, ya que las medidas adoptadas como el cierre de establecimientos decretado por las autoridades del Distrito Federal, obedecían a un objetivo estratégico, la reducción del contacto social y la propagación del virus A. Cabe señalar que al emitirse el decreto de distanciamiento, los habitantes realizaron compras de pánico especialmente de medicamentos para garantizar su disponibilidad al interior del hogar.

El valor estimado de las pérdidas de ventas comerciales al 30 de junio del año en curso, referido exclusivamente a los cierres para asegurar distanciamiento social por la pandemia de la influenza, asciende a los 45,517.5 millones de pesos en todo el país, un 63% se produjo en el Distrito Federal. (CEPAL y OMS, marzo 2010, p. 23)

Aunado a ello, estas medidas no fueron suficientes, ya que también se suspendieron las actividades deportivas, recreativas y culturales. Y los partidos de fútbol se hicieron a puerta cerrada para evitar el contagio, representando costos.

En cuanto al sector turístico, fue este el más golpeado, ya que por temor de contraer la enfermedad cuya peligrosidad aún se desconocía, los turistas decidieron cancelar o posponer su salida. Esta es una más de las razones por la cual la información confiable (más no suficiente) es un Bien Público Global.

En conclusión, el Distrito Federal asumió por sí mismo el costo de los efectos de la mala información y el mal desempeño de los organismos internacionales para garantizar condiciones de salud como podemos ver en el Esquema 6.

Lo anterior, es una más de las razones principales por las cuales se conformó el programa "Vive México" implementado en 12 ciudades de los EUA, y 6 de Canadá, en vista de que el 80% de los visitantes extranjeros que llegan a México proceden de estos lugares. Ante esto, el gobierno del DF emprendió un programa para repositionar la capital del país. Cabe señalar que en ámbito federal se dispuso la aplicación de programas de apoyo fiscal, sin embargo, estas fueron

duramente criticadas por el GDF, quien implementó medidas de mayor costo a la población afectada, además de programas que incentivaron el turismo local.

**Esquema 6. Estimación de turistas que no llegaron a México por la pandemia durante la semana 17 a 27 de 2009**

DF	Proyecciones con crisis		Pos pandemia		Turistas que no llegaron	
	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeros
	1,632,929	453,741	991,279	268,288	641,650	185,453
<b>Total</b>	7,386,281	2,995,511	6,283,709	1,887,984	1,101,572	1,107,527

Fuente: Adaptado de CEPAL y OPS, marzo 2010, p. 29.

Concatenado con lo anterior, el sector restaurantero, también se vio fuertemente agredido por las medidas de distanciamiento social, junto con ello, la no llegada de turistas al país, cabe precisar que el DF fue quien decreto el cierre de establecimientos, bajo presupuesto de realizar venta para llevar, desafortunadamente en los establecimientos del Estado de México las medidas de seguridad no fueron implementadas y mucho menos instruidas. En concreto, y de acuerdo a cifras de la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC) hasta el 26 de mayo, habían cerrado 6,500 restaurantes a nivel nacional; para el caso de la ciudad de México las pérdidas habían ascendido a 2,093 millones de pesos (CEPAL y OPS, marzo 2010).

Aunque parezca difícil de creer, es uno de los sectores que se alza con mayor facilidad en especial en los centros urbanos como la capital; aunado a ello, las pérdidas en restaurantes ascienden a nivel nacional a 12,534.4 millones de pesos, siendo el Distrito Federal que concentra el 63% en comparación con Quintana Roo que asume el 3%. (CEPAL y OPS, marzo 2010).

En el sector de transporte, el impacto ocurrió con mayor golpe en el Distrito Federal, debido a las prácticas de distanciamiento social, en donde el Metro, el tren rápido, los trolebuses y autobuses tuvieron descensos del 65%. Correspondiente al DF, el 47% de las pérdidas suma un total de 16,912.7 millones de pesos (CEPAL y OPS, marzo 2010).

Recapitulando, haber atendido la emergencia sanitaria implicó asumir gastos de forma extraordinaria por montos que corresponden a 5,381 millones de pesos, en cuanto a las pérdidas estas ascienden a 121,978 millones de pesos (Esquema 7).

**Esquema 7. Resumen de pérdidas ocasionadas por la Pandemia del Virus A**

Sector de Actividad Económica	Pérdidas totales (millones de pesos)		
	Perdidas	Mayor gasto	Total
Educación		208.5	208.5
Salud		3,872.8	3,872.8
Ganadería	642.0		642.0
Comercio	45,517.5		45,517.5
Restaurantes	12,534.4		12,534.4
Turismo	46,346.1	1,300.0	47,646.1
Transporte	16,912.7		16,912.7
Electricidad y Agua	25.4		25.4
<b>Total</b>	<b>121,978.1</b>	<b>5,381.3</b>	<b>127,359.5</b>

Fuente: Retomado de CEPAL y OMS, marzo 2010.

El monto total no puede ser despreciado, ya que representa el 1% del PIB del año anterior, sin embargo comparándolo con otros desastres naturales en la historia de México, supera en un margen considerable al terremoto de la Ciudad de México de 1985. La pandemia de la influenza se diferencia de los demás desastres (Esquema 8) porque no a causado destrucción de acervos físicos, pero si pudo generar un potencial daño a la sociedad.

Una de las entidades más perjudicadas por el Virus A, ha sido el DF (Grafica 3), con un costo de 58,470 millones de pesos. Ahora bien, este representó el mayor número de casos confirmados (2,250 confirmados y 77 defunciones, desde su inicio formal hasta el 3 de agosto) a razón de la gran concentración de población que habita en un espacio reducido (25 millones de personas), pero fue el espacio donde las acciones federales y locales no fueron coordinadas, como si fuera una especie de conflicto personal.

Por si fuera poco, también el DF asumió más responsabilidades, por ejemplo: el Estado de México, que se a convertido –debido a la centralidad laboral- en una ciudad-dormitorio; y además, es objeto de millones de visitas por parte de los turistas tanto nacionales como extranjeros (CEPAL y OPS, marzo 2010). En

concreto el DF, asumió pérdidas por los tres efectos principales del virus A; a) gastos relativamente altos para atender a los enfermos internos y externos, b) las medidas de distanciamiento social y c) el temor hacia el exterior.

**Esquema 8. Comparación de las Pérdidas ocasionadas por diferentes desastres en México**

Desastre	Año	Monto ajustado por Inflación (millones de pesos)
<b>Terremoto Ciudad de México</b>	1985	8,227
<b>Temporada de Huracanes</b>	2005	4,749
<b>Inundaciones en Tabasco</b>	2007	3,226
<b>Pandemia de Influenza</b>	<b>2009</b>	<b>9,110</b>

Fuente: Retomado de CEPAL y OPS, marzo 2010.

Para concluir, el Virus A, tuvo un doble efecto en México en el 2009, por una parte la elevación del gasto público para atender las necesidades de atención médica en la población, y por otra parte, para proveer la recuperación de la actividad económica en los sectores de la economía más afectados. En términos de balanza de pagos, se realizó un gasto federal de 14,200 millones de pesos y se tuvo una recaudación de aproximadamente 14,000 millones de pesos. (CEPAL y OPS, marzo 2010).

Así mismo, uno de los aspectos que más le costará al DF es recuperar el nivel de actividades que ya tenía previamente, por lo que deberá implementar estrategias que reactiven las actividades económicas tendientes a recuperar la confianza de los turistas.

“Los problemas sociales y económicos son indivisibles. Es posible ofrecer un análisis ‘puramente’ económico, sociológico, político, etc., de un fenómeno socioeconómico dado, pero es imposible sugerir soluciones ‘puramente’ económicas, etc., a problemas sociales reales.”  
Ochando, 1999

### **A modo de Conclusión**

El Estado en condiciones funcionales genera bienestar a la sociedad que vigila, sin embargo en condiciones disfuncionales agrede institucionalmente los derechos sociales y otorga de forma arbitraria los bienes públicos. En función de ello, la presente investigación divide sus conclusiones en dos apartados: el primero refiere a los aspectos teóricos de aplicados al estudio de caso, es decir: ¿Qué hay de gobernanza? ¿Qué hay de derechos sociales? Y ¿Qué hay de bienes públicos? En su segunda parte se realiza una reflexión sobre la presente investigación.

#### **Relativo al estudio de caso:**

Muchas son las aristas por la que puede tomar el análisis del fenómeno de la Influenza AH1N1, pero a grandes rasgos esto fue lo que se lucio: primero, dio muestra de las deficiencias en la administración pública para hacer valer los reglamentos y leyes en materia de sanidad, porque si bien es cierto, el problema se originó en Veracruz pero debido a posibles prácticas de corrupción o tráfico de influencias se hizo caso omiso a las condiciones con las que laboraba la empresa porcina. Dependiendo del sapo, es la pedrada; es decir, la administración pública pierde el objetivo de velar por la sanidad, la higiene y la salud de los individuos, desafortunadamente prevalecen los intereses personales que terminan agrediendo los intereses comunes.

Por otro lado, en vista de una ciudadanía molesta debido a una ausencia de la administración (que no ausencia, sino negociación), se acudieron a instancias de gobierno, lamentable mente el silencio de estos funcionarios puso en evidencia la poca representatividad que tienen los votantes con sus gobernantes.

Ahora bien, no olvidemos que la OMS, tiene su nivel de responsabilidad, ya que debió haber denunciado el estado de salud que guardó uno de los municipios del

estado de Veracruz sin embargo, quisieron optar por el camino de la legitimidad, de la imagen pública, desafortunadamente pusieron en peligro a casi todo el globo, por lo que su inacción terminó costando vidas a todos los países.

### **¿Existen elementos que permitan ir hacia la Gobernanza?**

En México (espacio de nuestra investigación) en específico el Secretario de Salud Federal actuó de la forma más básica, limitándose a la producción de información sumamente ineficiente. Ello sin considerar la poca responsabilidad de que asumió al conocer el problema y no actuar de forma oportuna.

No cabe la menor duda de que el Secretario de Salud fue el centro de atención de la coordinación, de la organización nacional y de las estrategias; sin embargo, la calidad de su desempeño puso en evidencia la falta de estructuras médicas, tecnológicas, humanas, etc., su apuesta era aprovechar la coyuntura para posicionarse políticamente y volverse presidenciable. Pero no fue suficiente y sus errores que buenos a fin de cuentas, dieron muestra a nivel internacional de que no estamos listos y que no se puede confiar la seguridad del resto de los países en México.

Se puede decir con total franqueza, que un problema de salud pública con nivel internacional rebasó las capacidades del Estado, sin embargo, si este actuará de forma preventiva los riesgos sociales serian menores y más controlables.

Otro aspecto a observar por parte de la SS, fueron las practicas que no promovieron la gobernanza –por lo menos interna- como lo pudimos ver en el caso del Presidente cuando se vinculo con los Estados (CONAGO) para solicitar su apoyo en materia de información, en materia de políticas que mitiguen el problema, y en el respaldo en el conjunto de medidas que el gobierno federal a instruido. Es decir, (si no me falla la interpretación) - un acto de gobernabilidad con poca efectividad, ya que la cooperación por parte de los Estados con aquel fue cuestionable, por lo que se concluye que la gobernabilidad esta básicamente presente.

Referente al gobierno del Distrito Federal, este actuó de forma más eficiente, evidentemente bajo el criterio político de la legitimidad para poder ser candidato a la presidencia del 2012. Más allá de esta razón, que por cierto es un buen

incentivo, nos muestra que el nivel de gobierno local tiene una mayor eficacia al resolver los problemas que aquejan su entorno mediato, el vaciamiento del Estado hacia abajo, permite afirmar que las localidades tienen una gran oportunidad para coordinarse no sólo con entidades cercanas a estos, sino también con instancias internacionales para hacer llegar de forma eficiente y eficaz los bienes públicos que la sociedad requiere. También dio muestra de su capacidad para interactuar de forma oportuna con el sector económico, social y científico. Estas acciones dan muestra de que el nivel local también se coordina para proteger el mercado, proteger a la sociedad y legitimar su existencia.

El gobierno del Distrito Federal supo localizar un foco de riesgo, al que todos los habitantes del DF estaban expuestos, y me refiero al control de la limpieza en el transporte público, aunque las medidas no fueron suficientes, si se tuvo el cuidado de reducir los riesgos al interior de estos servicios. Cabe señalar que aun cuando la decisión de bajar la guardia se basó en el número de defunciones, se corrió el riesgo de que el número de casos con cuadros de infección aumentaran súbitamente, por lo que riesgo que se tomó fue poco inteligente.

Ello sin considerar la falta de respaldo del gobierno federal a las acciones que la localidad ejercía. Ante esto, supo reconocer su amplia capacidad (de forma más o menos efectiva) para controlar la enfermedad en una de las ciudades más grandes y pobladas del mundo.

En cuanto a la Organización Mundial de la Salud, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, podemos decir con total certeza que actuó de forma muy limitada, ya que la información (uno más de los elementos que legitima su existencia) que debía presentar al resto de los países del mundo, dependía de la funcionalidad o disfuncionalidad del país del que provenía la mayoría de los casos de infección, es decir, México. Esto es una razón que motiva la existencia de más facultades, o de su capacidad para aplicar sanciones ante las disfuncionalidades de los países ya que se entorpece el control de la propagación internacional de enfermedades. A pesar de ello, no dejó de proveer información, sin embargo, estos problemas de coordinación terminaron influyendo en la

confianza del resto de los países, ya que estos aún cuando el Reglamento Sanitario Internacional se los impide, cerraron fronteras.

Pero por muy desalentador que sea el caso, la OMS, es un espacio que tiene potencialidades de mejora, ya que si se le otorgará poder de sanción sobre los Estados, el bien que provee (salud) podrá verse materializado en la totalidad de la países.

Si la intención es ubicar los posibles espacios de coordinación (elemento de la gobernanza), se puede decir, que los puntos nodales entendidos como las fases de alerta de pandemia si motivaron a los actores locales y federales a intensificar desde su posición institucional las medidas de higiene y sanidad. Los lugares de poder fueron muy evidentes, ya que se reducían a las funciones institucionales con los que contaba cada uno de estos, por lo que se reduce la decisión a un asunto de mera gobernabilidad.

La gestión de los recursos, no falló, sin embargo, no tenían mucha utilidad los recursos financieros cuando no se cuenta con infraestructura médica para ejercerlos; considerando que los países vecinos y lejanos no ofrecieron sus tecnologías, y en muchos casos ni siquiera sus medicamentos. Todo lo anterior obedece a la lógica de cuidar lo que posiblemente se agote en un futuro próximo.

En conclusión, no hay gobernanza debido a los problemas de coordinación en materia de información, por lo que la decisión última de control de las enfermedades todavía pertenece al poder de los Estados, aún a pesar de sus disfuncionalidades y de las fallas de comunicación al interior de estos.

Si podemos hablar de gobernabilidad, de la capacidad del actor para ejercer sus propias acciones en su propio terreno, sin embargo, en el marco de la cooperación internacional, esta acción costo la confianza y la credibilidad en las instituciones del Estado mexicano.

### **Entonces ¿Cómo se produjo el bien público global?**

Aún a pesar de los problemas de coordinación internacional para resolver el mal público (Virus A), aún también de las disfuncionalidades del Estado mexicano y de incapacidad tecnológica para producir vacunas. Si se logró producir bienes públicos globales.

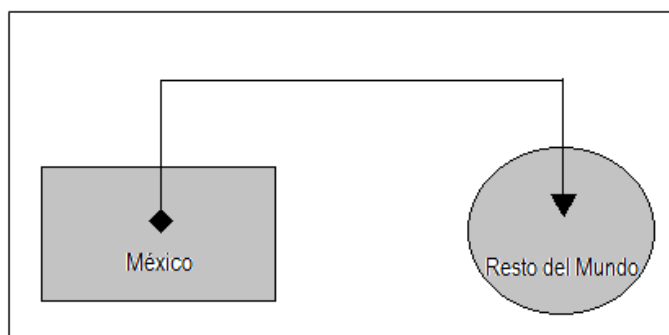
Es decir, la Secretaría de Salud Federal en todo momento aunque de forma poco certera nunca negó la información a nivel nacional y mucho menos a nivel internacional a través de la OMS. En cuanto a su capacidad institucional sólo se puede decir que corrimos con suerte ya que aún a pesar de estar desbordados los servicios de salud, el Virus no fue tan agresivo como se esperaba, por lo que el control médico básico por suerte o por efectividad de las vacunas, no permitió que el virus A creciera de forma desproporcionada.

Por otro lado, la OMS a pesar de no haber cumplido satisfactoria mente con la entrega al resto de los países de información confiable, no pierde su razón de existencia ya que también brindo medicamentos a 95 países del mundo, a excepción de México (2012). Así mismo, esta organización hizo posible, la distribución de bienes públicos como la salud.

En cuanto al DF, dentro de sus limitadas funciones como nivel de gobierno especial, otorgó la protección de salud, brindó constantemente instrumentos de protección sanitaria para controlar y contener la propagación del virus. En términos de información, fue abundante y efectivo su desempeño, por lo que pudo garantizar el bien público de la salud y la información.

Lo anterior nos permite señalar que la producción del bien público como ha sido señalado en esta investigación se produjo de la siguiente manera:

**Producción de Bienes Públicos Globales de acuerdo al caso en Estudio**



Fuente: Elaboración Propia.

Es decir, el esquema anterior, permite explicar que la producción de los bienes públicos globales, llámese: a) la información producida y b) la externalidad

generada por la salud de los individuos que para este caso es un bien público global; se produjo desde interior del país, en especial del Distrito Federal y beneficio al resto del mundo, o dicho de otra forma, se produjo un bien público local con alcance global. Cabe señalar que fue un golpe de suerte que esta enfermedad no haya sido tan agresiva, considerando las poco eficientes formas de cooperación al interior de México.

### **De los DESC ¿estuvieron garantizados?**

Retomando que los bienes públicos no necesariamente para su provisión requieren de un diseño institucional para hacerlos obligatorios, ya que de hecho son producidos. En este sentido y considerando que está establecido en los DESC el derecho a la salud por un lado, y por el otro, el Reglamento Sanitaria Internacional también señala el derecho a la salud, el caso de estudio no brinda elementos a nivel internacional que refieran al derecho social de la salud.

Si existen argumentos de que fueron agredidos otros derechos, por ejemplo: las prácticas de xenofobia, agresiones a los derechos humanos, y en algunos casos, se denunció la falta de recursos materiales y humanos al interior de los hospitales.

Ante esto, el estudio de caso, permite observar que los DESC en tanto derechos no fueron tomados en cuenta ya que existía la posibilidad de agredir el derecho a la salud debido a la limitada cantidad de medicamentos para curar a las personas, por lo que no se puede hablar de universalidad en el derecho a la salud. Es decir, citar el derecho a la salud en un escenario de recursos limitados, pondría en duda todo el sistema internacional de derechos y no se hable de la credibilidad puesta en duda de las instituciones internacionales.

Tal vez una razón por la cual no podamos hablar de derechos sociales, se debe a que el Virus A fue un fenómeno y por ello en un escenario hipotético es imposible que la totalidad de los habitantes del globo pudieran haber tenido acceso a los medicamentos. Esto en un escenario global y de verdadero riesgo.

A nivel nacional, falta mucho por hacer, es decir, faltan mecanismos que garanticen en términos normativos el derecho a la salud, como el principio de exigibilidad, en donde el ciudadano tenga la facultad de demandar al gobierno para actuar a favor de su salud. En este sentido aludimos a que los derechos sociales y en particular la salud, no deben entenderse desde perspectivas éticas o

principios de justicia, sino como un elemento instrumental que legitima la existencia del Estado, ya que constitucionalmente está obligado a proveer la salud, por una parte; por otra, generar los espacios para la protección de la sociedad.

Creo que se puede señalar que el fenómeno del Virus A, es expresión de la ausencia de normatividad negativa, que evite la contaminación del medio ambiente, que sancione a aquellas personas que lo hagan y que se sancione a las instancias de gobierno por no proteger y resguardar la salud pública. Por otro lado, el fenómeno en estudio dio cuenta de que el Sistema Nacional de Salud no tiene la capacidad y mucho menos la infraestructura para afrontar problemas de salud de un mayor calce, lo que obliga al Estado mexicano a mejorar sus servicios, comprometer al gobierno a generar más espacios para la salud, recolectar más recursos para su otorgamiento, y aumentar el presupuesto destinado a este rubro. De esta forma podemos notar que la garantía de los derechos sociales tanto en su aspecto negativo como positivo debe privilegiar la garantía del derecho a la vida para bien de la sociedad que se gobierna.

### **Reconstruyendo**

El Virus de la Influenza AH1N1, puso en evidencia la capacidad institucional del Estado mexicano para asegurar condiciones de sanidad que permitan el control de esta enfermedad, lamentablemente aún con la existencia de Organismos Internacionales que vigilan la sanidad internacional y los derechos humanos, no tenemos la certeza de que los bienes públicos globales sean otorgados de forma eficiente y eficaz por la coordinación de los Estados. Es decir, todavía los países tienen el control último de los problemas que acontecen en su interior, por lo que esta lógica aislada motiva a que otros países también se tengan que aislar.

Hablar de gobernanza es un concepto que no privilegia al actor, sino su acción. Por ello, no es un término apropiado para una sociedad poco comprometida con el gobierno, para un gobierno poco comprometido con el buen accionar del Estado y para un Estado indudablemente poco capaz de afrontar los desafíos que la globalización ha permitido materializar. Ahora bien, hablar de múltiples actores no significa la existencia de múltiples acciones, por eso, mientras prevalezca la lógica

del poder, se corre el riesgo de privar los resultados por la imagen, las acciones por la legitimidad y la protección de la sociedad por un sola persona.

Para finalizar esta investigación, a partir de nuestro objeto de análisis nos percatamos que los derechos sociales deben ser garantizados y por ello, generarse las estructuras que los materialicen, porque garantiza el estado de derecho no sólo establecido a nivel nacional sino ratificado a nivel internacional. Por lo que el derecho a la salud no es un lujo sino un artículo de primera necesidad donde sus externalidades terminan afectando positivamente al Estado.

En cuanto a los Bienes Públicos, podemos expresar que el Estado –aún a pesar de sus vicisitudes- puede generar un bien público de producción local y de impacto global aún a pesar de entrar en dinámicas propias de un freeriding, en donde el dilema del prisionero se ve materializado a nivel internacional.

Debemos entender que los derechos sociales como la salud deben ser vistos como actividades centrales y complementarias, donde la localidad tenga un campo de responsabilidad; los bienes públicos como la información y las políticas de los organismos internacionales deben contar con instituciones que garanticen la credibilidad y la certeza de las situaciones reales, para poder implementar estrategias reales con resultados tangibles. De esta forma podremos hablar de un mundo menos distanciado que a generado la globalización en el ámbito económico; y que en el ámbito del bienestar necesita gestarse para beneficio de la humanidad.

Creo que el estudio de caso os permite mostrar las siguientes ausencias en el fenómeno analizado, por ejemplo: se requiere de una mayor participación y compromiso del ciudadano hacia el gobierno, sin embargo, para llegar a esto, el Estado debe ganar credibilidad para obtener de ella, legitimidad y obediencia. Los Organismos Internacionales, les queda mucho por hacer, ya que la información confiable y oportuna también se convierte en un espacio de certidumbre y en cierta medida de confiabilidad institucional.

Por último, el estudio de caso evidencio, que estamos en un momento justo para generar gobernanza y sus productos y externalidades; sin embargo, podemos afirmar –con nuestras reservas- que la gobernabilidad en el ámbito

nacional se a logrado con cabalidad, pero que en el ámbito local e internacional necesita potencializarse; la gobernanza se ve como la oportunidad para transformar y mermar los problemas que ha generado la globalidad desde la localidad y viceversa. De esta forma, queda refutada la hipótesis, dado que en el estudio de caso, se observó que los actores nacionales actuaron en el marco de la gobernabilidad, de las instituciones del Estado, pero con un trasfondo político. En este sentido, el Distrito Federal a través de su gobierno en turno dio muestra de que la localidad sin recurrir a la coordinación internacional, puede hacer frente a problemas sociales concreto pero con la condición de tener la capacidad de respuesta que su entorno requiere.

La respuesta presentada, exige la formación de instituciones capaces en términos financieros, materiales, humanos y tecnológicos, para garantizar uno de los bienes públicos por excelencia del Estado, y esa es la protección de la sociedad, ya que sin ella, no tendría mucho sentido este trabajo y mucho menos los actos públicos que rodean nuestra cotidianeidad. Al final, el reto de todo Estado, radica en su capacidad y funcionalidad, sin ellas, no podría asegurarse ni siquiera la seguridad de sus ciudadanos en una sociedad ampliamente desigual e injusta (Carbonell).

## Fuentes Consultadas

- Abramovich, Víctor., Curtis, Christian., (2004). Los derechos sociales como derechos exigibles. Ed. Trotta, Madrid.
- Aguilar, Luis F., (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Ed. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.
- \_\_\_\_\_ . Gobernanza y Gestión Pública. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Andamios, Revista de Investigación Social., (abril, 2009). Ciudadanía y Representación. Ed. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.
- Andamios., Revista de Investigación Social., (abril, 2012). Los Derechos: el tema de nuestro tiempo. Ed. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.
- Ángeles, Luis., (1990). Reforma del Estado: las razones y los argumentos. Ed. Partido Revolucionario Institucional, México.
- Arango, Rodolfo., (2005). El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales. Ed. Universidad Nacional de Colombia, Colombia.
- Arteta, Aurelio., García, Elena., y Máiz, Ramón., (2003). Teoría Política: poder, moral, democracia. Ed. Alianza Editorial. Madrid.
- Attili, Antonella; Cavarozzi, Marcelo; Cordera, Rolando; Lechner, Norbert; Pfaller, Alfred y Salvadori, Massimo., (1997). Un Estado para la Democracia. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bambas, Alexandra., Casas, Juan., Drayton, Harold., y Valdés, América (eds.), (2000). Salud y Desarrollo Humano en la Nueva Economía Global: contribuciones y perspectivas de la Sociedad Civil en las Américas. Ed. Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud, Washington.
- Banco Mundial., (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformaciones. Ed. Banco Mundial, Washington.

- Bobbio, Norberto., (1989). Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_, (1989b). Liberalismo y Democracia. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_, (2002). El Filósofo y la Política. Antología. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_, (2004). El Futuro de la Democracia. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bonchek, Mark., y Shepsle, Kenneth., (2005). Las Formulas de la Política. Instituciones, Racionalidad y Comportamiento. Ed. CIDE y Taurus., México.
- Cansino, Cesar., y Covarrubias, Israel., Coord., (2007). Por una Democracia de Calidad. México después de la Transición. Ed. Centro de Estudios de Política Comparada., y Educación y Cultura, Asesoría y Promoción., México.
- Carbonell, Miguel., Cruz, Juan., y Vázquez Rodolfo. Coord., (2000). Derechos Sociales y Derechos de las Minorías. Ed. Porrúa y UNAM, México.
- CEPAL., OPS., y OMS., (marzo, 2010). Evaluación Preliminar del Impacto en México de la Influenza AH1N1. Documento elaborado por el equipo conjunto CEPAL/ OPS-OMS a solicitud y con el apoyo del Gobierno de México. Ed. CEPAL, OPS y CENAPRED, México.
- Cerrillo, Agustí., (octubre, 2005). La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., (2007). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Córdova, Lorenzo., (diciembre, 1996). Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad. Ed. UNAM, México.
- Courtis, Cristian; Hauser, Denise; Rodríguez Gabriela; Comps., (2005). Protección Internacional de Derechos Humanos: nuevos desafíos. Ed. Porrúa e I.T.A.M., México.

- Crozier, Michel., Huntington, Samuel., y Watanuki, Joji., (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission.* Ed. Published by New York University Press by Trilateral Commission., USA.
- Dahl, Robert., (1991). *Los dilemas del Pluralismo Democrático. Autonomía versus control.* Ed. Alianza Editorial, México.
- Del Águila, Rafael., (2005). *Manual de Ciencia Política.* Ed. Trotta, Madrid.
- Díaz, Elías., Ruiz, Alfonso (eds.), (1996). *Filosofía política II Teoría del Estado.* Ed. Trotta, Madrid.
- Emmerich, Gustavo., (2009). *Informe sobre la Democracia en México, 2009.* En *Araucaria*, Vol. 11, Núm. 21, Universidad de Sevilla, España.
- \_\_\_\_\_, (2009). *Situación de la Democracia en México.* Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Esping-Andersen, Gøsta., (2000). *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales.* Ed. Ariel S. A., Barcelona.
- Ferrajoli, Luigi., (2004). *Derechos y Garantías. La ley del más débil.* Ed. Trotta, Madrid.
- \_\_\_\_\_, (2005). *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales.* Ed. Trotta, Madrid.
- Ferroni, Marco., Mody, Ashoka., Edit., (2004). *Bienes Públicos Internacionales: Incentivos, Medición y Financiamiento.* Ed. Banco Mundial en coedición con el Banco Interamericano de Desarrollo y Alfaomega Colombiana S. A., Colombia.
- Gerring, John; Seawright, Jason., (junio 2008). *Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options [Técnicas de Selección de Casos en la Investigación de Estudios de Caso: un Menú de Opciones Cualitativas y Cuantitativas].* Ed. Sage Publications Inc. on behalf of the University of Utah., EE. UU.

- Gómez, Sánchez, Francisco, Alberto., (mimeo). La salud como un atributo no programático. Ed. mimeo, boletinderecho.upsjb.edu.pe/articulos/**salud\_programatico**.doc.
- Guitián Manuel y Muns, Joaquín, edit., (1999). La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington en Colección Estudios e Informes N. 15, Servicio de Estudios de “La Caixa”, Barcelona.
- Hardin, Garrett., (diciembre 1968). La Tragedia de los Comunes. Ed. Instituto Nacional de Ecología, México.
- Held, David., y McGrew., (2003). Globalización/ Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial. Ed. Paidós, Barcelona España.
- Hobbes, Thomas., (1980). Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República, Eclesiástica y Civil. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hufty, Marc., Báscolo, Ernesto., y Bazzani, Roberto., (2006). Gobernanza en Salud: un aporte conceptual y analítico para la Investigación. Revista ARTIGO, Brasil.
- Huntington, Samuel., (mimeo). El modesto significado de la Democracia. Ed. mimeo.
- Jessop, Bob., (1999). Crisis del Estado de Bienestar. Ed. Siglo del Hombre Editores y Universidad Nacional de Colombia., Colombia.
- Kaul, Inge., ConceiÇao, Pedro., Le Goulven, Katell., y U. Mendoza, Ronald., (febrero, 2002). ¿Por qué interesan, Hoy en día, los Bienes Públicos Globales? Ed. mimeo.
- Kaul, Inge., Grunberg, Isabelle., y Stern, A. Marc (eds.), (1999). Bienes Públicos Mundiales. La cooperación internacional en el siglo XXI. Ed. Oxford University Press, México.
- Mariani, Rodolfo, Coord. (2008). Contribuciones al Debate II: Democracia/ Estado/ Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Ed. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, Perú.

- Mariñez, Freddy., (junio, 2007). El reto del Bienestar: ¿Estado o gobernanza? Revista Venezolana de Gerencia. Universidad de Zulia, Venezuela. Tomado de [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)
- Martínez, Carazo, Piedad Cristina., (mayo 2006). El método de estudio de caso; Estrategia metodológica de la investigación científica. Revista Pensamiento y Gestión, N° 20. Ed. Universidad del Norte, Colombia.
- Martínez, Ronald., (2003). Justicia Social y Bienes Públicos. Ed. Universidad Veracruzana, México.
- Nava, Gabriela., (1997). Los estudios de caso en la enseñanza de la Administración Pública: uso y preparación. Documento de Trabajo, Número 42, División de Administración Pública. Ed. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, México.
- Nohlen, Dieter., (2006). Diccionario de Ciencia Política. Ed. Porrúa, México.
- O'Donnell, Guillermo., (2004). Hacia un Estado de y para la Democracia. En La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Ed. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. Perú.
- \_\_\_\_\_, (enero, 2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9, Barcelona España.
- \_\_\_\_\_, (octubre, 2004). Democracia y Estado de Derecho. Artículo publicado originalmente en *Journal of Democracy*, Volumen 15, n. 4.
- \_\_\_\_\_, (noviembre, 2008). Algunas reflexiones acerca de la Democracia, el Estado y sus múltiples caras. Conferencia Plenaria en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- Ochando, Carlos., (1999). El Estado del Bienestar. Ed. Ariel S. A., España.
- OEA., (2011). Organización de los Estados Americanos. 2, noviembre, 2013, recuperado. <http://www.oas.org/es/cidh/desc/>.

- OMS., (2008). Reglamento Sanitario Internacional (2005). Ed. Organización Mundial de la Salud, Ginebra.
- \_\_\_\_\_, (2012). Report of the WHO Pandemic Influenza A(H1N1) Vaccine Deployment Initiative. Ed. WHO, Suiza.
- \_\_\_\_\_, (mayo, 2011). Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005), Informe del Comité de Examen acerca del Funcionamiento del Reglamento Sanitario Internacional (2005) en relación con la pandemia por virus (H1N1) 2009. Ed. Organización Mundial de la Salud, Suiza.
- Olson, Mancur., (1992). La Lógica de la Acción Colectiva. Ed. Noruega Limusa, México.
- Ostrom, Elinor., (2000). El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva. Ed. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y Fondo de Cultura Económica, México.
- Picard, Marie., Useche, Judith., (2006). Una nueva dimensión del Estado de Derecho: el Estado Social de Derecho. Revista Provincia, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Przeworski, Adam., (octubre, 1997). Democracia y Representación. Ponencia presentada en el Congreso Inter-Americano II del CLAD. Venezuela.
- \_\_\_\_\_, (septiembre, 1997). Una defensa de la concepción minimalista de la Democracia. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 59, No. 3, México.
- Schmitt, Carl., (1933). El concepto de lo político. Ed. Folios Ediciones, Argentina.
- Schumpeter, Joseph., (1950). Dos Concepto de Democracia. En *Capitalism, Socialism and Democracy*. Aguilar. Ed. Allen & Unwin, México.
- Stiglitz, Joseph., (2000). Economía del Sector Público. Ed. Antoni Bosch Editor, España.

---

<sup>i</sup> Rodríguez, Ruth., (2009). El mal ha afectado a gente poco resistente; discrepan autoridades por índice de casos. El Universal, 23 de abril.

<sup>ii</sup> Rodríguez, Ruth., (2009). El mal ha afectado a gente poco resistente; discrepan autoridades por índice de casos. El Universal, 23 de abril.

<sup>iii</sup> Rodríguez, Ruth., (2009). Paron clases por influenza, no ir a restaurantes, bares, cines, ni otros lugares concurridos. El Universal, 24 de abril. De la decisión tomada dejaron de ir a la escuela 33 millones 848 mil 301 estudiantes y 2 millones de maestros y trabajadores.

<sup>iv</sup> Redacción., (2009). Se suspenden todos los eventos públicos. Planean extender una semana la interrupción de clases. El gobierno federal cuenta con un millón de dosis antivirales que se compraron inicialmente para enfrentar un brote de gripe aviar, pero se están utilizando para el tratamiento de la influenza porcina. El Universal, 25 de abril.

<sup>v</sup> Empresa de participación estatal mayoritaria productora de la vacuna contra la influenza, advirtió un escenario de posible amenaza de pandemia por influenza, así como un déficit de dosis necesarias para atender el mercado nacional en un contexto de crisis.

<sup>vi</sup> Martínez, Nurit., (2009). Se eleva cifra de muertos; son 81 en el país

<sup>vii</sup> El Universal., (2009). Hacer vacunas será "difícil" laboratorio. El Universal, 24 de abril.

<sup>viii</sup> Rodríguez, Ruth., (2009). Epidemia de influenza ataca a México: Salud Nuevo virus golpea a zona metropolitana; recomiendan evitar lugares concurridos. El Universal, 24 de abril.

<sup>ix</sup> Redacción., (2009). Se suspenden todos los eventos públicos. Planean extender una semana la interrupción de clases. El gobierno federal cuenta con un millón de dosis antivirales que se compraron inicialmente para enfrentar un brote de gripe aviar, pero se están utilizando para el tratamiento de la influenza porcina. El Universal, 25 de abril.

<sup>x</sup> Mayorga, Pablo., (2009). GDF ofrece 2 mdp por un remedio contra el mal. El Universal, 26 de abril.

<sup>xi</sup> Redacción., (2009). Prevén detener toda la actividad en el DF. Calderón: son 1,384 infectados; 929 fueron dados de baja, 374 hospitalizados y 81 murieron.

<sup>xii</sup> Gómora, Doris., (2009). La Organización Panamericana de la Salud señala que el 23 de abril sumaban 854 casos de neumonía; 59 han resultado fatales. El Universal, 25 de abril.

<sup>xiii</sup> Redacción., (2009). Clases, el 6 de mayo; se suspenden misas. Al hacer un balance del comportamiento de la pandemia, dijo que la mayoría de los casos de enfermedad y muerte se concentran en el DF, Estado de México y San Luis Potosí. El Universal, 26 de abril.

<sup>xiv</sup> Niño Humberto y Covarrubias Adriana., (2009). OMT: ninguna nación ha restringido viajes al país. El Universal, 27 de abril.

<sup>xv</sup> Rodríguez, Ruth., (2009). El mal ha afectado a gente poco resistente; discrepan autoridades por índice de casos. El Universal, 23 de abril de 2009.

<sup>xvi</sup> Galicia David y Fernández Emilio., (2009). Venden antivirales sin receta; ya se agotaron. El Universal, 27 de abril.

<sup>xvii</sup> Gonzales, María., (2009). Instalan en aeropuerto dos módulos de revisión. El Universal, 27 de abril.

<sup>xviii</sup> Redacción., (2009). Se suspenden todos los eventos públicos. Planean extender una semana la interrupción de clases. El gobierno federal cuenta con un millón de dosis antivirales que se compraron inicialmente para enfrentar un brote de gripe aviar, pero se están utilizando para el tratamiento de la influenza porcina. El Universal, 25 de abril.

<sup>xix</sup> Cruz, Noé., (2009). Productora advirtió de la posible crisis hace dos años. El Universal, 25 abril.

<sup>xx</sup> OMS., (2011). Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005). OMS.

<sup>xxi</sup> Arteaga, José., (2009). Gobierno tiene 6 mmdp para combatir los brotes. Hacienda agregó que con la finalidad de apoyar a las dependencias y entidades federativas que requieran hacer frente a otros gastos relacionados con el brote epidemiológico, Hacienda autorizará adelanto de calendario de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009. El Universal, 26 de abril.

<sup>xxii</sup> OMS., (2011). Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional (2005). OMS.

- 
- <sup>xxiii</sup> De acuerdo a los documentos consultados, no se cuenta con cifras.
- <sup>xxiv</sup> Redacción., (2009). Paro nacional de clases; virus brincó a más países. Cifra oficial: 1,995 casos; 149 muertos, 776 hospitalizados y 1,070 dados de alta. El Universal, 28 de abril.
- <sup>xxv</sup> Martínez, Nurit., (2009). Paro de clases en el país; vacuna, en 6 meses: Ssa. En 24 estados no reportan muertos por virus. Cancelan corte de agua al DF.
- <sup>xxvi</sup> Redacción., (2009). Paro nacional de clases; virus brincó a más países. Cifra oficial: 1,995 casos; 149 muertos, 776 hospitalizados y 1,070 dados de alta. El Universal, 28 de abril.
- <sup>xxvii</sup> Archundia, Mónica., (2009). En alerta máxima el DF; ayer 7 decesos Ebrard exhorta a atenderse a tiempo para evitar fallecimientos. El Universal, 28 de abril.
- <sup>xxviii</sup> Redacción., (2009). Cierran los restaurantes; DF pierde al día 777 mdp. Datos oficiales: 2,498 casos, 1,311 hospitalizados, 159 muertos. El Universal, 29 de abril.
- <sup>xxix</sup> Martínez, Nurit., (2009). Crece a 159 el número de muertos. Recorrerán 110 caravanas de la salud el DF para detectar brotes del virus. El Universal, 29 de abril.
- <sup>xxx</sup> Lombera, Manuel., (2009). Todos los comercios en DF reportan pérdidas. El Universal, 29 de abril.
- <sup>xxxi</sup> El Universal., (2009). El riesgo de pandemia eleva el nivel de alerta. No recomienda cerrar las fronteras o restringir los viajes internacionales. El Universal, 28 de abril.
- <sup>xxxii</sup> El Universal., (2009). El riesgo de pandemia eleva el nivel de alerta. No recomienda cerrar las fronteras o restringir los viajes internacionales. El Universal, 28 de abril.
- <sup>xxxiii</sup> Hernández, Jaime., (2009). EU emite alerta para viajar a México. El Universal, 28 de abril.
- <sup>xxxiv</sup> Otero, Silvia., (2009). España donará un millón de Euros. El diplomático dio a conocer que el gobierno de su país entregará a México en los próximos días poco más de 18 mdp en equipo y medicamentos para hacer frente a la Influenza, con base en una lista que elabora la Secretaría de Salud mexicana sobre los insumos que se requieren. El Universal, 29 de abril.
- <sup>xxxv</sup> OMS., (2009). Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional. OMS, mayo 2011.
- <sup>xxxvi</sup> Redacción., (2009). Paro fábricas y gobierno 5 días. Hogar, el lugar más seguro, afirma Calderón. El Universal, 30 de abril.
- <sup>xxxvii</sup> Reséndiz, Francisco., (2009). IFE prepara protocolo sanitario para las campañas. El Universal, 30 de abril.
- <sup>xxxviii</sup> Martínez, Edith., (2009). Van al Hospital Naval por saturación en IMSS. El Universal, 30 de abril.
- <sup>xxxix</sup> Recordar, no importa la cifra sino la situación, ya que el error es muestra de un problema en el actuar del gobierno y sus diversas instancias.
- <sup>xl</sup> Gómora, Doris., (2009). Titular de Ssa tardó en corregir la cifra de fallecidos por el virus. El Universal, 30 de abril.
- <sup>xli</sup> Ramos, Jorge., (2009). Salud concentrará toda la información sobre influenza. Publican reglas para antivirales; vigilarán venta Cofepris y Profeco. El Universal, 2 de mayo.
- <sup>xlii</sup> Jiménez Sergio y Rodríguez Ruth., (2009). Regreso a clases será escalonado Calderón anuncia apoyos fiscales para el turismo. El Universal, 5 de mayo.
- <sup>xliiii</sup> Cuenca, Alberto., (2009). Gobierno diseña plan para sectores productivos. El Universal, 30 de abril.
- <sup>xliv</sup> Cuenca, Alberto., (2009). Alista GDF apoyos para afectados por pandemia. Compensarán a meseros con 50 pesos por día. El Universal, 30 de abril.
- <sup>xlv</sup> Cuenca, Alberto., (2009). Ejército de limpiadores toma calles de la capital. El Universal, 3 de mayo.
- <sup>xlvi</sup> Martínez, Edith., (2009). Los negocios abren hoy sin restricción. Si hay brote en escuelas, se suspenderán clases únicamente en el plantel: Córdoba. El Universal, 7 de mayo.
- <sup>xlvii</sup> Gómez Thelma., (2009). OMS pidió laboratorios a México desde 1999. El Universal, 30 de abril.
- <sup>xlviii</sup> Gómora, Doris., (2009). Habrá vacunas, pero no para todos. Plantea la OPS que sean para los más expuestos al contagio. El Universal, 6 de mayo.
- <sup>xlix</sup> Gómora, Doris., (2009). OMS analiza 35 mil muestras en México. Descarta pasar a la alerta 6; niega que carne de puerco sea fuente de infección. El Universal, 1 de mayo.
- <sup>l</sup> Redacción., (2009). Interpol alerta de posibles fraudes con medicamentos por epidemia. El Universal, 1 de mayo.

---

<sup>li</sup> Otero, Silva., (2009). Singapur aplica cerco a México. La ONU demanda levantar todas las restricciones comerciales y de viaje. El Universal, 6 de mayo.

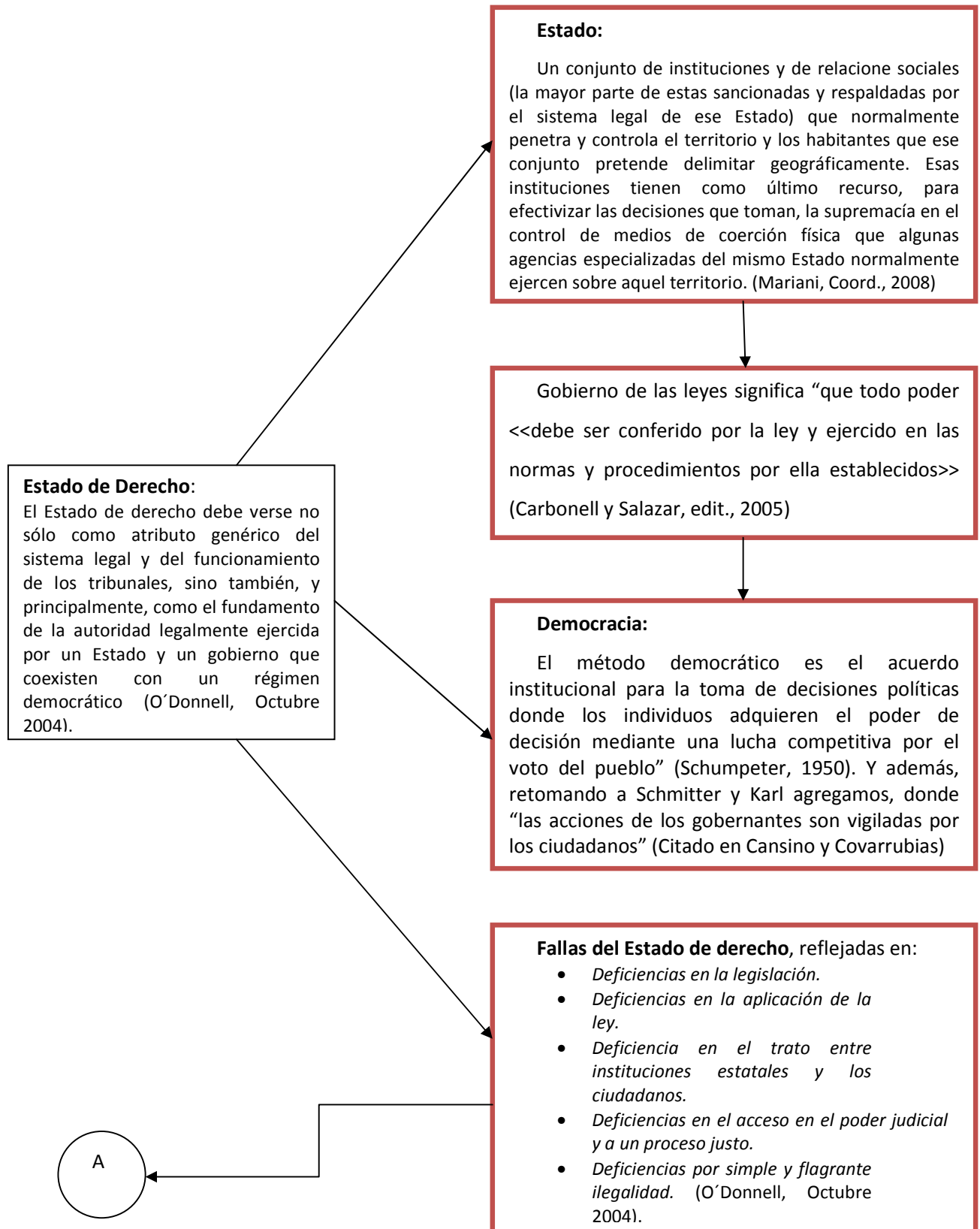
<sup>lii</sup> Otero, Silva., (2009). China dona 5 mdd a México para combatir la epidemia. El Universal, 1 de mayo)

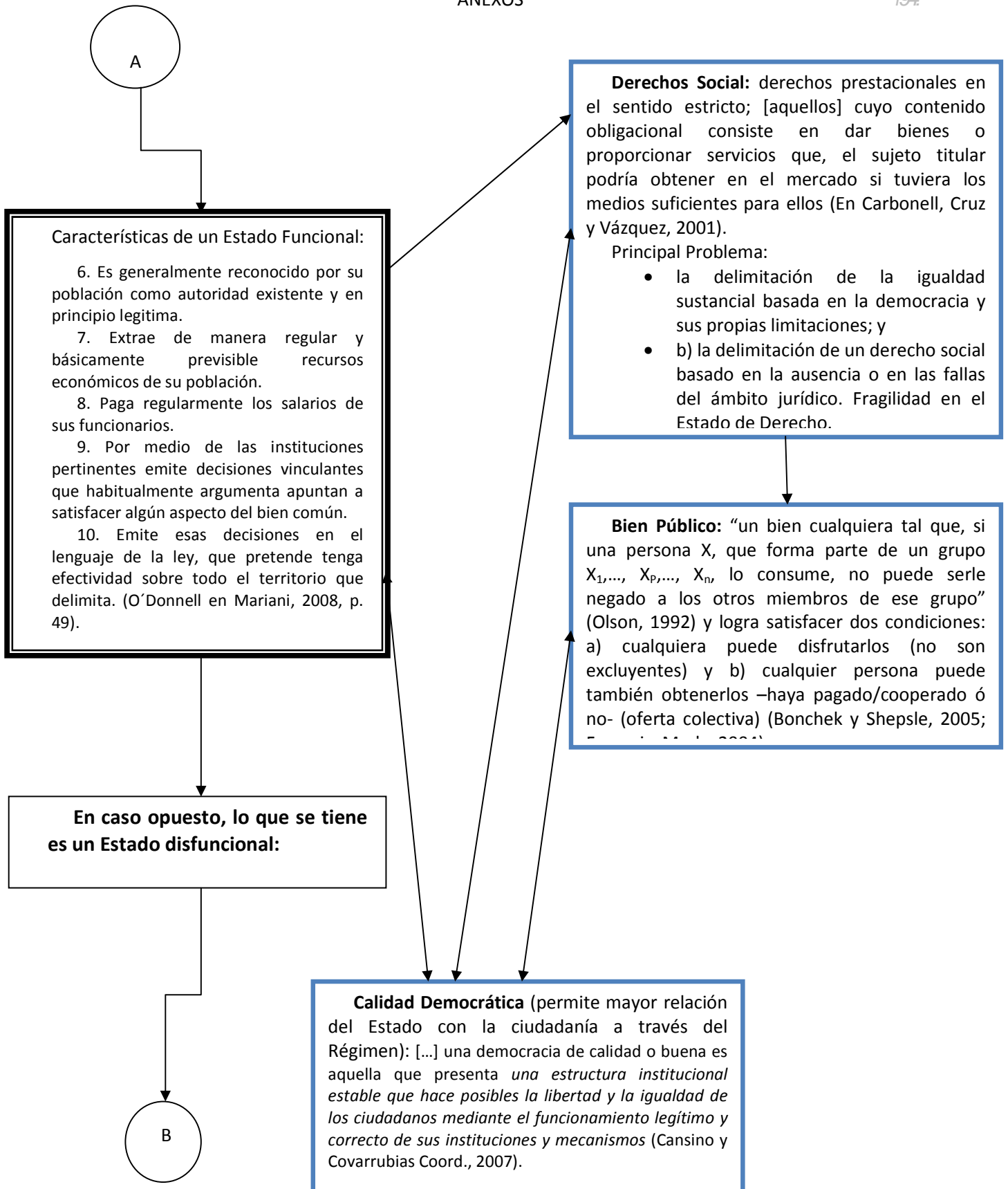
<sup>liii</sup> Otero, Silvia., (2009). Japón dona 14 mdp para tratar epidemia. Incluye 20 cámaras para medir la temperatura del cuerpo. El Universal, 2 de mayo.

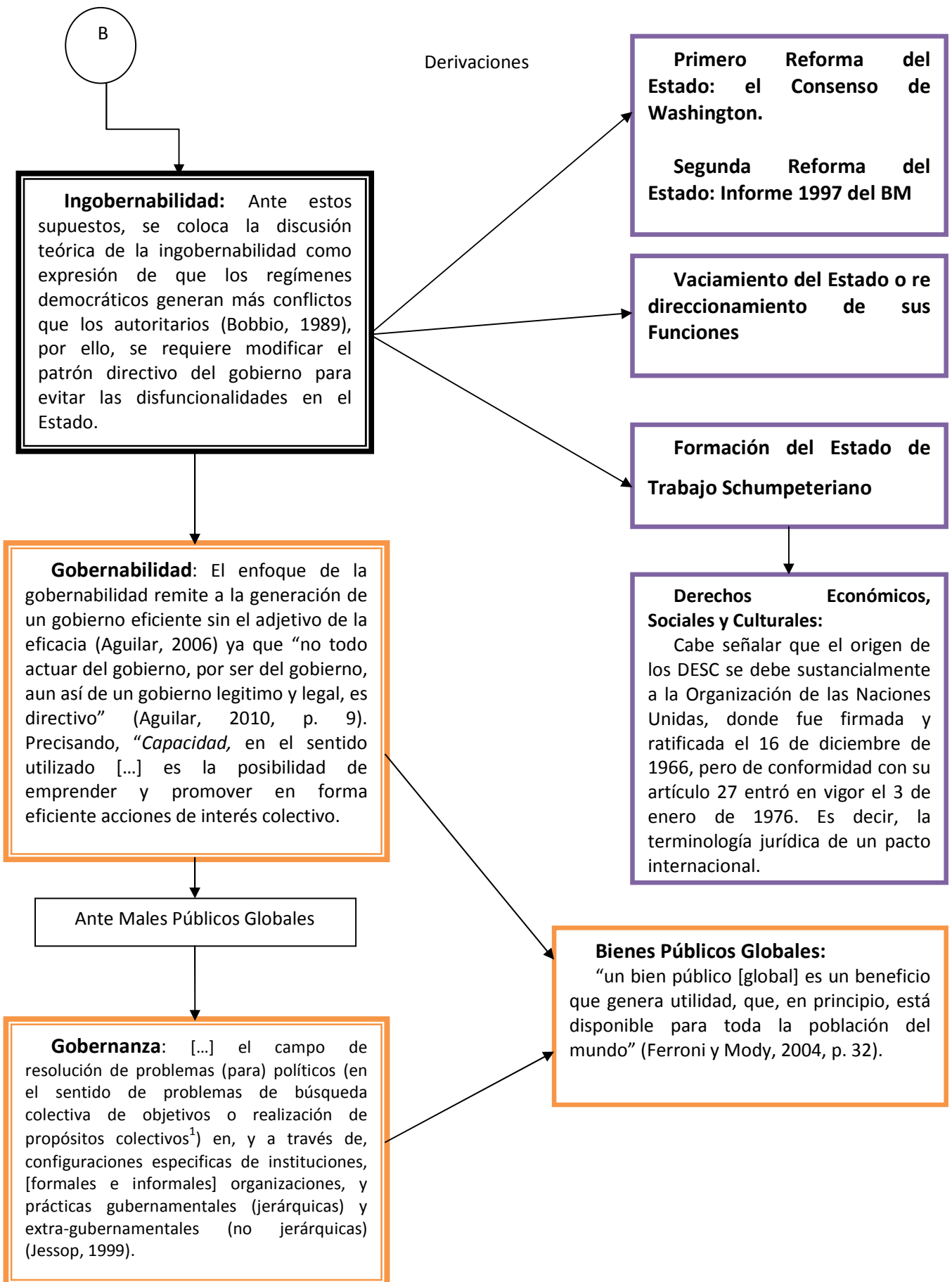
<sup>liv</sup> Marlos, Andrea., (2009). FCH y Conago pactan unificar informes sobre la contingencia. El Universal, 3 de mayo.

<sup>lv</sup> Merlos, Andrea., (2009). Sin derecho a la Salud 8 millones en EU, alertan. El Universal, 3 de mayo.

## ANEXO A. Organización del Marco Teórico







<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fec ha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinaci ón) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observacio nes</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinaci ón) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaci ones</b>
23 de abril	Se han empezado a agotar las vacunas.	Gobernabilidad ad- bien público (servicios de salud)	Se requiere capacidad médica para hacer frente a estos problemas.			
	Se crea una red de reporte diario al que todos los hospitales deben de informar.	Gobernabilidad ad- bien público (información)	Se escandaliza que los informes que son entregados por los Estado son desproporcionados y			
	Todos los niños con problemas respiratorios no deben acudir a clases	Gobernabilidad ad- Bien público (información y control de individuos riesgosos)	Control de la difusión del virus.			
24 de abril	Se suspenden las actividades de escuelas públicas y privadas, desde preescolar hasta nivel superior	Gobernabilidad ad	Aumentar las condiciones para la protección de la salud.			
	Se determina dotar a las unidades de salud con antivirales para disminuir el riesgo de	Gobernabilidad ad- bien público (distribución de bienes materiales)	Mecanismo decidido a nivel federal y aplicado por el sector salud en cada estado.			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fec ha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinaci ón) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observacio nes</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinaci ón) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaci ones</b>
	contagio					
	Comunicar a la población de las medidas.	Gobernabilidad- bien público (información)	Acción implementada desde la Secretaría de Salud a la república.			
	La situación se agrava por la poca disponibilidad de la vacuna en las entidades.	Gobernabilidad	Problemas de distribución de medicamento , evidencia la capacidad y coordinación del sector salud.			
	Este nuevo virus, ha provocado una epidemia; que ha sido controlada.	Gobernabilidad	Dudoso el comentario, puede ser para mantener la tranquilidad.			
	Las medidas adoptadas en este momento forman parte de una estrategia de 2003 para los casos del Síndrome Agudo Respiratorio Severo (SARS)	Gobernabilidad- bien público (experiencia y la información producida)	Se cuenta con experiencia, sin embargo, no se controló a tiempo el virus.			
	El gobierno federal	Gobernabilidad-	Aunque es bueno saber	Este fin de semana	Gobernabilidad- bienes	Información oportuna, sin

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
25 de abril	cuenta con un millón de dosis antivirales para evitar un brote de gripe aviar, mismas que se están utilizando para el tratamiento de la Influenza Porcina		con qué medicamento será atendida la población, la cifra señalada no es suficiente para la población mexicana.	habrá 22 centros de salud que atenderán a la población con cuadros de gripa.	públicos (infraestructura insuficiente pero oportuna)	embargo, estos centros no son suficientes para atender una de las capitales más poblada del mundo.
	Consejo Nacional de Seguridad recomienda que no se lleve a cabo un partido de Fut Bol	Gobernabilidad- mantener a los sanos, sanos y a los enfermos, aislados.	Recomendar no es suficiente, instruir la suspensión en un entorno de inestabilidad de incertidumbre es una obligación. Cualquier medida por mínima que sea nunca es suficiente.			
	La vacuna contra la influenza que se aplico a 19 millones de mexicanos en el invierno no servirá para este virus	Se puede hablar de gobernabilidad cuando no se sabe si la mayor parte de la población podrá perecer ante este	Aunque no se reconoce, hasta este momento, México no tiene la capacidad para afrontar un autentico problema de salud, sólo se			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
		fenómeno.	cuenta con la suerte.			
26 de abril	El Secretario de Hacienda, Agustín Carstens expresó que se cuenta con los recursos disponibles en el Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud (Gastos catastróficos) 6 mil millones de pesos al día de hoy	Gobernabilidad	No se duda de los recursos financieros, pero la pregunta en el aire es: ¿en un escenario de pandemia, es posible que algún país ofrezca sus vacunas? De ahí la razón por la cual se cerraron las fronteras.	A través del ICyTDF se otorgara un millón a la Institución o investigador que presente un método eficiente de diagnóstico de la influenza y un millón para quien desarrolle la vacuna. El TSJ del DF dejó de dar sus servicios sino hasta el 6 de mayo.	Gobernanza: se incluye a diversos sectores sociales para lograr implementar una solución a nivel local.	Es una buena propuesta, sin embargo, se pierde la periodicidad, es decir, en el supuesto de que la convocatoria tuviera éxito y resultados. ¿Cuánto tiempo tardaría en masificarse la solución? La preparación y la capacidad de contar con tecnología es una tarea permanente
	La STPS recomendó ajustar las jornadas laborales de forma escalonada.	Gobernabilidad	Con la finalidad de no suspender las actividades productivas, la secretaria señalada propuso un método para disminuir el contacto social.	El GDF restringió el acceso a los reclusorios capitalinos a personas vulnerables y personas con cuadros de gripe.	Gobernabilidad	Aunque es una medida riesgosa dada la calidad de los servicios que se dan al interior de los reclusorios, es apropiada dada las circunstancias.
					Al interior	Control y Según

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
				de los reclusorios se llevan a cabo revisiones y limpieza de forma continua.	derecho a un trato digno.	fueron se mejoró en demasía los servicios vinculados a la higiene y sanidad.
				El Jefe de gobierno expresó que en una escala del 1 al 10, la ciudad se halla en el nivel 8, llegar al máximo significa cerrar el aeropuerto y las terminales de autobuses.	Gobernabilidad bien público (Información)	Su finalidad radica en reducir las interacciones sociales, para que los servicios no se vean afectados. El control genera ventajas.
27 de abril	Personal de la secretaria de marina, defensa y seguridad pública, continuaron ayer con la distribución de tapabocas	Gobernabilidad Bien público (control de la epidemia)	El estado mexicano coloca al personal en la calle para mitigar la propagación del virus.	El reto para hoy es el Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro para lo cual 3800 personas distribuirán tapabocas y ventilación. Con la finalidad de reducir la velocidad de contagio.	Gobernabilidad Bien público (control de epidemia en un espacio de alto riesgo)	Fueron pocas la medidas ya que este transporte es potencialmente un foco de propagación. Las medidas de control debieron ser más agresivas.

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	El Banco Mundial concede a México un crédito por 205 millones de dólares: anuncio realizado de forma conjunto por el SH y el presidente del BM. Así también, se hizo con la finalidad de dar capacidad de respuesta al gobierno mexicano que ha recibido apoyo y asesoría de la Organización Mundial de Salud	Gobernanza	De acuerdo con el discurso oficial, darle capacidad al estado mexicano en materia de salud es una prioridad.	El gobierno federal y capitalino instalaron ayer en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México dos módulos de revisión médica e información que funcionara las 24 horas del día	Gobernabilidad- bienes públicos (Información)	Aunque es un trabajo coordinado a nivel Federal y local, esta medida debió haberse implementado a la brevedad.
28 de abril	El secretario de salud expresó que los casos de depuración (Confirmación) son a	Gobernanza- Bienes Públicos (se potencializa las virtudes de cada instancia.	Trabajo coordinado pero en función de las limitaciones del otro. Vaciamiento hacia arriba...	Se anunciara el plan de Continuidad Empresarial para evitar que se registren pérdidas; en	Gobernanza. Reactivación de la economía.	Capacidad del gobierno local para identificar espacios de oportunidad y amenaza.

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	través del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y la OMS			un acuerdo de colaboración entre el GDF y sector privado.		
				Entre los objetivos estratégicos figura el de garantizar el acceso de la población enferma a los medicamentos, en coordinación con el gobierno federal.	Gobernabilidad- derecho social a la salud.	A pesar de contar con recursos médicos limitados, todo individuo afectado por el virus debe contar con los servicios médicos necesarios, sin importar el nivel administrativo que lo efectúe.
				Se avisa de una escalada de cubre bocas en todo el sistema de transporte colectivo.	Gobernabilidad- control	Se percatan que es necesario un control excesivo en el transporte. Espacio de amenaza.
				Se han realizado 24 957 orientaciones telefónicas	Gobernabilidad- bien público (información)	Acceso a la información con bien público.
29 de abril	La SHCP autorizo un fondo "urgente"	Gobernanza- bien público (investigación)	Se espera el éxito de esta acción.	Saldrán 110 caravanas de la salud en el DF, en	Gobernanza- Bien público (salud)	Aumentar el acceso a los servicios de salud,

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fec ha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	para la investigación del virus de influenza porcina.			las cuales participa la Cruz Roja.		
				El GDF integro un fondo por 150 millones de pesos para apoyar económicamente a los familiares de quienes han perdido la vida y a los contagiados y por último a los dueños de establecimientos mercantiles.	Político clientelar	Aprovechar el escenario de crisis, para hacer campaña electoral a través de la salud
30 de abril	El Gobierno federal convocó a suspender las actividades económicas "no esenciales" de los sectores público y privado del 1 al 5 de mayo con la finalidad de reforzar las	Gobernabilidad bien público (reducir contagio a través de prácticas de aislamiento).	Reducir la interacción social para reducir el número de contagios.	El GDF ordena la suspensión de todos los procesos administrativos en las delegaciones hasta el próximo 5 de mayo, con la finalidad de evitar la aglomeración.	Gobernabilidad bien público (reducir contagio a través de prácticas de aislamiento)	Reducir la interacción social para reducir el número de contagios.

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	medidas de prevención.					
	Felipe Calderón invita a nivel nacional (por los medios de comunicación) a permanecer en casa, el lugar más seguro en la actual coyuntura.	Gobernabilidad bien público (información)	Reducir la interacción social para reducir el número de contagios	Los más de 35 mil meseros que trabajan en el DF recibirán una compensación económica del GDF.	Política clientelar	A través de un apoyo económico se busca reducir el impacto negativo en las familias que viven de los ingresos de este sector.
	La Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) investiga a los médicos que diagnosticaron y atendieron a las 152 personas muertas que eran sospechosas de portar el virus.	Gobernabilidad bien público (se busca información que permita solución al problema de salud)	Uso efectivo de las instituciones en un momento necesario.			
	La secretaria de Salud admite que en medio de una emergencia	Gobernabilidad bien público (información limitada)	Contar con información limitada orilla a tomar decisiones desproporcionadas o poco			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	sanitaria tiene problemas de comunicación		efectivas para solucionar el problema.			
1 de mayo	El Secretario de Desarrollo Social, Ernesto Cordero garantizó que los programas de compensación continuarán sin ninguna interrupción (Oportunidades, Liconsa, etc.)	Gobernabilidad	Los bienes y servicios básicos no son suspendidos ya que muchos individuos dependen de estos.			
	Las caravanas de la salud resultaron inoperantes pues fueron instaladas dentro de hospitales y dependencias federales	Gobernabilidad	Uso ineficiente y poco eficaz para promover el control de enfermedades.			
2 de mayo	El gobierno por medios diplomáticos lucha contra el rechazo y la	Violación a los derechos humanos	Las prácticas de xenofobia se deben en gran medida a la falta de información.	Listo plan de reactivación económica bajo la premisa de	Gobernabilidad bien público (se protege a la sociedad a través de la	Es difícil cuando la un problema de salud se resuelve aislando,

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fec ha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	discriminación hacia los mexicanos en el extranjero.		Sin embargo en materia de salud, la discriminación está justificada.	que se tendrá que convivir con el virus pero de forma controlada.	reactivación del mercado.	ante las necesidades de los individuos lo que implica interacción con diversos actores: mercado, trabajo, empresas. Etc.
	La SSA ordena a todo el sistema de salud del país incluido el privado notificar de inmediato todo caso probable de influenza.	Gobernabilidad bien público (información)	El problema de la coordinación es que esta se realiza con problemas en el manejo de la información. Sería apropiado establecer sanciones.	.		
	Y se publica en el diario oficial de la federación que "la SSA es la única instancia rectora del manejo de la información oficial derivada de la epidemia de influenza"	Gobernabilidad bien público (información)	La información es un bien que debe ser ciudadano y manejado de forma efectiva y vertical.	El GDF se ha puesto en la línea de competencia con laboratorios e incluso gobiernos para encontrar la vacuna de la influenza; con la finalidad de que sea menos costosa y	Política clientelar	Se aprovecha del escenario para legitimar figuras públicas, ya que la producción de la vacuna implica un tiempo considerable de 6 meses.

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
				que su distribución se haga de manera masiva y barata para la administración local.		
	El SSA publicó a través del DOF las reglas para la venta de antivirales y advirtió que su venta será revisada por la Cofipres y la Profeco	Gobernabilidad ad-control al mercado	Dado que del mercado solo se puede esperar el lucro, el estado debe generar las condiciones para proteger a la sociedad.			
3 de mayo	El presidente sostuvo un encuentro con integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores con quienes acordó estandarizar y unificarla información sobre la contingencia sanitaria.	Gobernabilidad ad-bien público (información)	Problemas en la producción y manejo de la información. Se piensa que los estados tienen incentivos para no revelar la cantidad de personas afectadas en sus territorios.	Se limpiara todo espacio público concurrido para evitar la propagación del virus: Jefe de GDF.		
4 de				El GDF	Gobernabilidad	Facilita a los

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fec ha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinaci ón) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observacio nes</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanz a (coordinaci ón) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaci ones</b>
may o				<p>adopto un sistema de alarma que consta de 5 niveles: bajo, medio, elevado, alto y máximo. El programa tomara en cuenta el número de enfermos, de defunciones comprobadas relacionadas y el de mortalidad. Denominado Semáforo para que los sectores de la población conozcan que medidas deberán optar.</p>	ad-bien público (información)	<p>ciudadanos conocer el estado que guarda el virus en el entorno local. Y cautiva a tomar las medidas necesarias para evitar más contagios. Se da al ciudadano poder de decisión.</p>
5 de mayo	De acuerdo con los 31 gobernadores y el jefe de GDF, el ejecutivo decidió que los estudiantes de bachillerato y	Gobernabilidad	Normalizar la vida de los habitantes. Reducir los costos del virus ante una caída del número de afectados.			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	universidad vuelvan a las aulas el 7 de mayo y los de educación básica el lunes 11.					
	Se anuncia por el presidente un plan de reactivación que incluye estímulos al turismo e incentivos fiscales, así como una campaña de promoción turística mundial.	Gobernabilidad ad-desarrollo económico	Una función del estado es generar las condiciones que permitan el desarrollo del mercado y de los individuos.			
	México tiene un sistema de vigilancia y certificación de influenza no tan bueno como el de EU y muchos pacientes se quedan sin diagnóstico.	Gobernabilidad ad-derechos sociales (capacidad institucional)	Dado que no se asume con importancia el derecho a la salud, no se cuenta con la capacidad institucional para hacer frente a un problema de salud pública. Por lo que se depende de los tiempos y espacios que otros países le otorgan a México			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	El presidente de México protesta ante la ONU por las acciones de xenofobia "sin justificación científica"	Gobernanza-se pide apoyo internacional	En el fondo no están las prácticas de xenofobia, sino el cierre de fronteras y la agresión a los derechos humanos.			
9 de mayo				El secretario de salud del DF, Armando Ahued, informó que hay 14 brigadas que realizan visitas a bares y restaurantes para verificar que se cumpla con las normas sanitarias establecidas	Gobernabilidad- control y reducción de la interacción social	Esto es muestra de que algunos sectores económicos no aplicaron las medidas de salud. Creo que sería apropiado aplicar sanciones a quienes incumplan su responsabilidad social.
12 de mayo	El sistema de salud público enfrenta obstáculos crónicos que se evidencian con el virus, por ejemplo: la	Gobernabilidad-derechos sociales (infraestructura)	Es una omisión del estado que no existan las condiciones institucionales que hagan posible la garantía del derecho a la salud.			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	falta de infraestructura.					
14 de mayo	La SSA a través de la Cofipres realizó acciones entre las que se aseguraron antivirales engañosos y se clausuraron establecimientos por la venta de estos productos apócrifos	Gobernabilidad – estado de derecho	Es una función del estado el mantenimiento de la seguridad de los individuos, por lo que cualquier acto de piratería agrede la salud y bienestar de los individuos.			
15 de mayo	Se publica el riesgo de la influenza ya se sabía desde marzo, pero fue ignorada la situación por el gobierno. Se actuó demasiado tarde y con alto riesgo: director general del centro	Gobernabilidad-falta de control	Denunciar y sancionar a los presuntos responsables por omisión en el control de riesgos a la salud pública. Al día de la impresión de esta investigación no se ha declarado a responsable alguno.	No se atiende a pacientes en el piso: jefe de gobierno. El GDF está preparado para enfrentar un eventual rebote de la Influenza.	Gobernabilidad- limitada capacidad institucional	Existe la duda de que la cantidad de camillas no cubran la demanda. Por otro lado, ciudadanos y enfermeras y médicos han interpuesto quejas ante la CDHDF, ante la falta de equipo en hospitales

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	nacional de vigilancia epidemiológica y control de enfermedades (Cenavece)					para tratar a los pacientes.
	México pedirá compensación económica	Gobernanza-bienes públicos globales	Debido a las afectaciones generadas por el virus, México pedirá apoyo económico al FMU y al BM a través de la OMS Recursos financieros internacionales para afrontar el problema de salud pública.			
16 de mayo	Evidencia rezagos en laboratorios, el país está desprevenido.	Gobernabilidad-públicos y falta de capacidad.	El centro colaborador de México es el laboratorio de la Agencia de Salud Pública de Canadá (no hay condiciones tecnológicas para enfrentar un problema de salud pública)	El GDF difunde campaña denominada "Noquear al virus de la Influenza"	Política clientelar	La finalidad esta campaña obedece a la generación de confianza y no miedo entre los ciudadanos. Para evitar prácticas de discriminación entre ciudadanos.
	La SS sugiere que enfermos	Gobernabilidad-control de contagios	En plena epidemia, las campañas			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	no acudan a actos públicos.		electorales no mermaron su actuación.			
	Los estados reclaman mayor inversión sanitaria. Es necesario crear infraestructura para enfrentar emergencias nacionales	Gobernabilidad-bienes públicos (recursos financieros y materiales)	El brote evidenció la urgencia de mayor inversión pública, infraestructura y materiales, en los niveles de gobierno			
17 de mayo	Influenza protagonista electoral. La amenaza ha orillado a la reformulación de estrategias.	Política clientelar	Aunque para algunos especialistas, las campañas saludables no reditúan votos, si ponen en evidencia las practicas clientelares a través de la salud. Los derechos se usan con fines electorales.			
	México facilita a la OMS preparación de vacuna	Gobernanza-se potencian las capacidades	Se entrega a la OMS muestra del virus para que se inicie la investigación y producción de una			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
			vacuna a cargo de este organismo; sin embargo, la mencionada vacuna nunca llegó.			
18 de mayo	México paga su abandono a la ciencia. Extranjeros dicen que virus nos atacan, y venden la cura.	Ingobernabilidad	México no tiene la capacidad tecnológica para hacer frente a este tipo de fenómenos			
	La Epidemia evidenció rezago en los espacios educativos. Mil 500 escuelas del EdoMex sin agua ni baños.	Gobernabilidad-bienes públicos	Los espacios escolares no cuentan con los mínimos servicios de higiene.			
19 de mayo				El gobierno del DF inicia intenso activismo internacional que permita reactivar la industria turística en la capital.	Gobernanza-reactivación económica	Se invita a solidarizarse con la ciudad de México para la obtención de apoyos o fondos que reactiven la ciudad.
20 de	Piden al G-7 retirar	Gobernanza-desarrollo	Levantar las restricciones			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
mayo	restricción a vuelos	económico y bienestar social	comerciales y de turismo, la finalidad es evitar que las relaciones comerciales con México se suspendan. Se corre el riesgo de que se mezclen intereses públicos y privados; la OMS debe vigilar la salud pública.			
21 de mayo				El GDF decidió que será permanente la operación del Comité Científico de Vigilancia Epidemiológica y Sanitaria de la ciudad.	Gobernabilidad- la duda prevalece.	Ante un posible rebrote, es necesaria la prevención. Gobierno federal no puede proveer información confiable.
22 de mayo				El comité científico de la ciudad determinó cambiar ya la alerta sanitaria, de color amarillo a verde	Gobernabilidad- bien público (información)	La vida vuelve a su normalidad.
23 de mayo	El brote de influenza enrareció la	Gobernanza- derechos sociales y	Presentes acciones de xenofobia;			

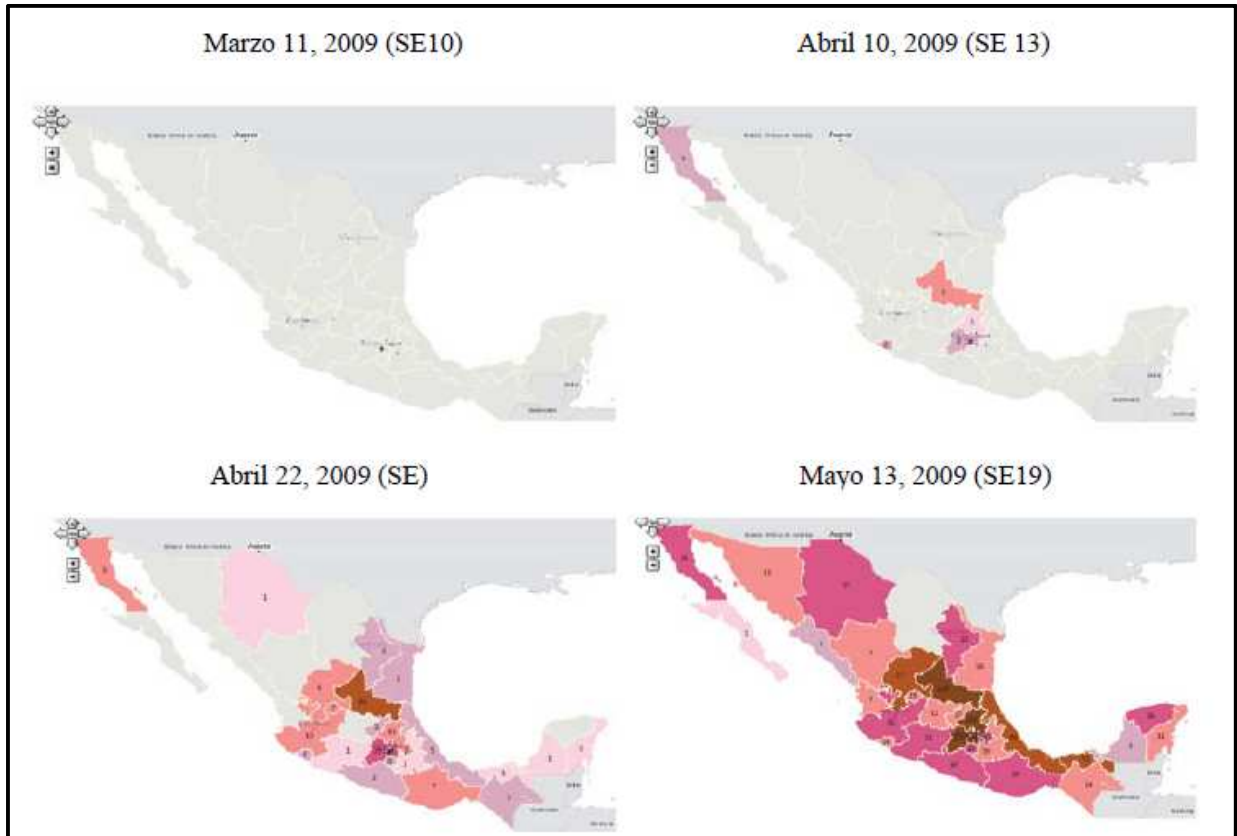
<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
o	relación con algunos países, pero en la era global, con múltiples viajeros e intercambios, los gérmenes también cruzan las fronteras.	civiles.	fronteras cerradas, agresión a los derechos humanos aplicados a extranjeros por causa de prejuicios.			
24 de mayo	La auditoría superior de la federación documenta la existencia, de normas, programas y mecanismos de coordinación; sin embargo, un complicado entramado institucional de la SS y la debilidad de los sistemas estatales impiden una eficiente labor.	Gobernabilidad: incapacidad institucional para hacer frente al problema	No existen referentes que permitan medir la eficacia en cuanto a vigilancia y control epidemiológico. Hay deficiencias en el diseño de las actividades institucionales. Se desestima metas estratégicas e indicadores para medir el impacto de las actividades contra la epidemia.			
26 de	FCH lanza "Vive	Reactivación del mercado	Se brinda información			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fec ha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
mayo	México" para reimpulsar turismo	interno.	para que los turistas no vean en México un foco de riesgo			
27 de mayo				Se lanzan cupones de descuento para reactivar el turismo en el DF.	Gobernabilidad	Generar condiciones de estabilidad y desarrollo económico.
28 de mayo	La OMS recibe premio Príncipe de Asturias por la Cooperación Internacional.	Legitimidad	La OMS fue duramente cuestionada por la posible presencia de conflictos de interés, poca transparencia, y poca capacidad de sanción.			
8 de junio				Ebrard propone unión regional contra crisis. Alcaldes de América Latina aplauden como DF enfrente la Influenza	Gobernanza-bienes públicos (información y prácticas de mejora)	Reunión para conformar una red de autoridades locales que permita coordinar acciones contra cualquier amenaza
10 de junio	México llama a 40 países a cumbre Mundial de Ministros de	Gobernanza-bienes públicos globales (información)	Se busca recabar experiencias y reducir las asperezas generadas			

<b>Anexo B. Matriz de Gobernabilidad y Gobernanza para el fenómeno de la Influenza AH1N1</b>						
<b>Fecha</b>	<b>Acciones del Gobierno Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Acciones del Distrito Federal</b>	<b>Gobernabilidad/ Gobernanza (coordinación) y su relación con bienes públicos o derechos</b>	<b>Observaciones</b>
	Salud, sobre influenza		por el virus.			

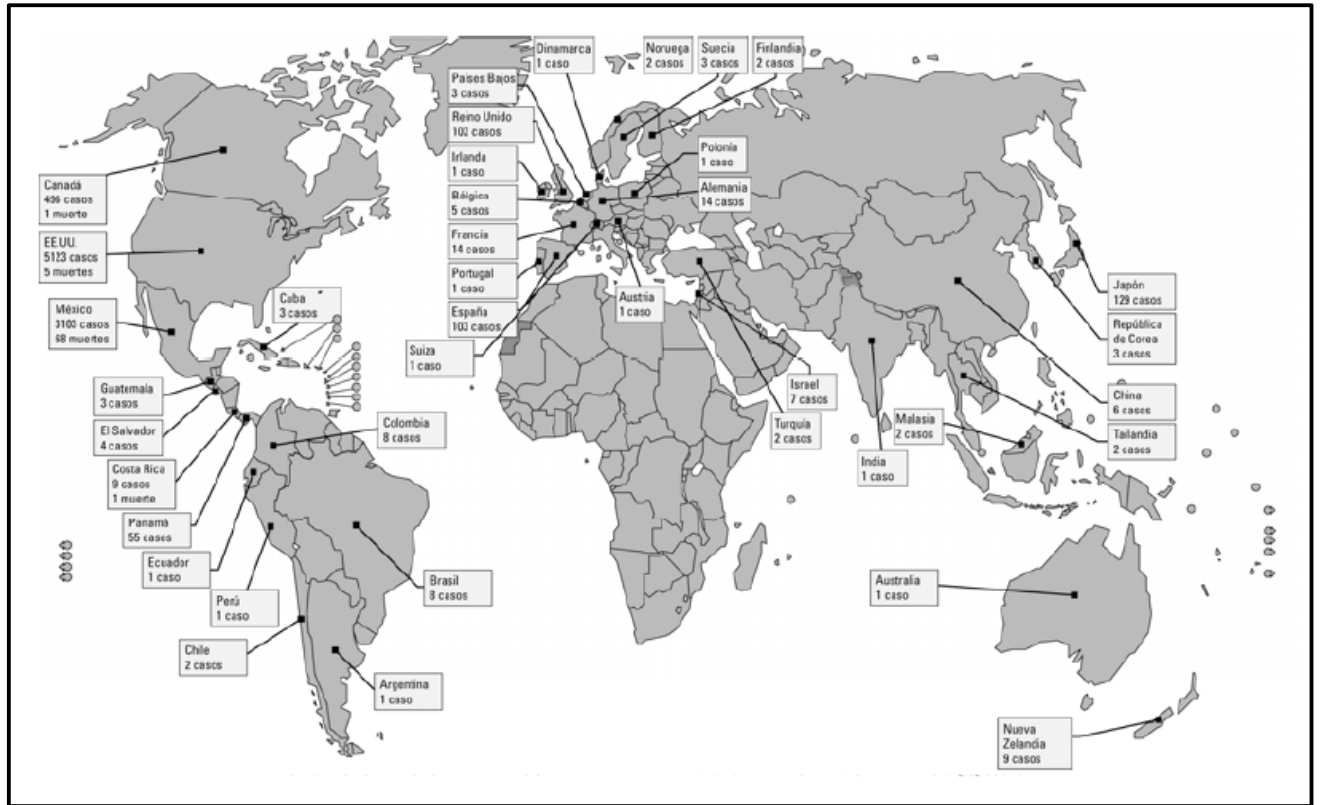
Fuente: Elaboración propia con base en el seguimiento cronológico señalado en el apartado Metodológico.

**Figura 5. Diseminación Geográfica de la Epidemia de la Influenza AH1N1 en la República Mexicana.**



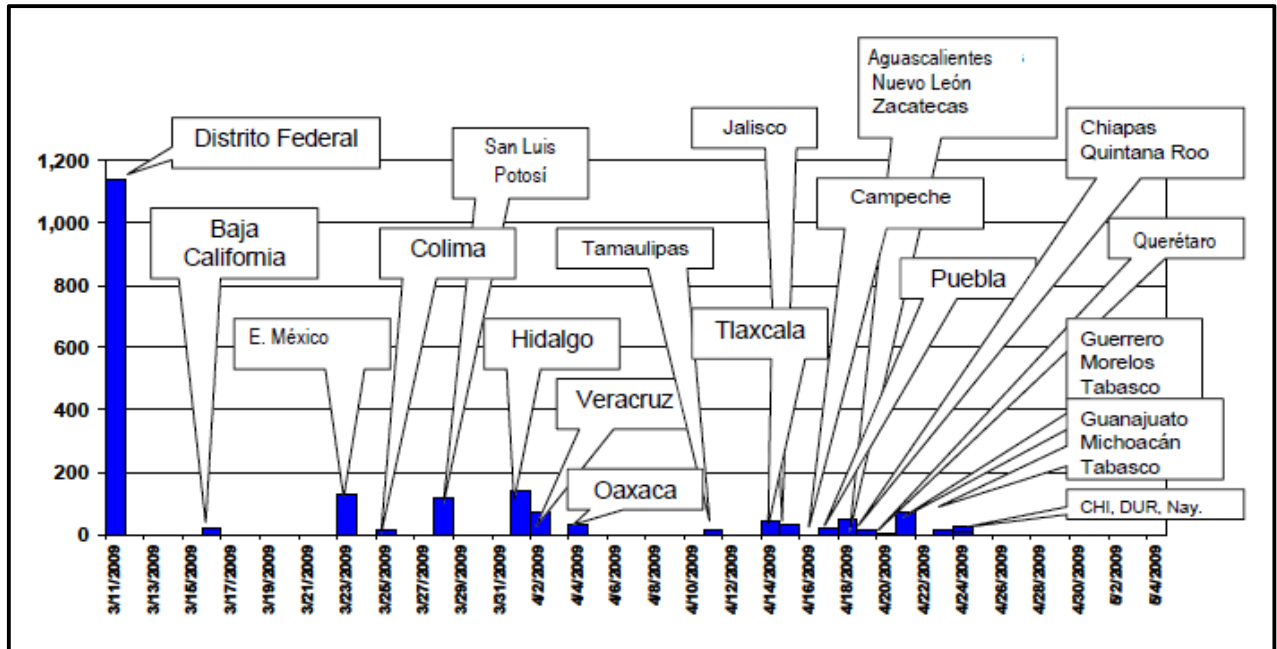
Fuente: Retomado de CEPAL y OPS, marzo 2010.

**Figura 6. Número de casos confirmados mediante pruebas de laboratorio y número de muertes según lo notificado a la OMS. Situación a fecha del 18 de mayo de 2009**



Fuente: Retomado de la OMS, mayo 2011.

**Grafica 3. Circulación del Virus A en México: Fecha de Inicio del Primer caso confirmado y acumulado, por estado al 13 de mayo de 2009**



Fuente: Retomado de CEPAL y OPS, marzo 2012.