

Gobernanza y escenarios regionales de pos-pandemia COVID-19

Francisco Rubén Sandoval Vázquez¹

María de los Ángeles Fernández Domínguez²

Oscar Daniel Cortés Salvador³

Resumen

A finales de 2019 en la región Wuhan, en la Provincia de Hubei, China; apareció un brote de un virus en la familia *Coronaviridae* al cual la Organización Mundial de la Salud (OMS) lo denominó SARS-CoV-2 (inicialmente 2019-nCoV-2, o Covid-19). Des de enero de este año (2020) la OMS dictó algunas recomendaciones de vigilancia epidemiológica al detectar el 31 de diciembre de 2019 veintisiete sujetos con síndrome respiratorio agudo de “etiología desconocida”, este virus ha resultado un riesgo a la salud de las personas en general, pero se agrava si se toma en cuenta las desigualdades sociales, así como el diseño de políticas públicas que favorecían el desmantelamiento de los servicios de salud públicos, particularmente en México. En nuestro país, hasta el 18 de marzo de 2020 se tenían registrados 118 casos de COVID-19 en 24 estados de la república, la mayoría de ellos importados (104 casos), por lo que se proyectaba mediante un modelo matemático que consideraba una tasa de infección de 2.5 contagios por cada caso confirmado. Al parecer estas proyecciones no toman en cuenta la inequidad social como factor de vulnerabilidad al riesgo de contagiarse por un virus del cual no se tiene la información suficiente mediante la cual la población en general pueda realizar un tratamiento exitoso de las personas enfermas.

Lo que este análisis oculta es el hecho diferenciado de contagios atendiendo a condiciones de vulnerabilidad social, ya que las personas con mayor vulnerabilidad están en mayor riesgo de mortalidad ante la pandemia del COVID-19. Esto debido a que las personas en general no percibían el riesgo de una pandemia hasta antes de 2019 en la región centro del país, en general la gente se preocupa por los riesgos de los cuales se tiene memoria o registro local. La inequidad en los recursos con los que las personas cuentan, incluyendo su alimentación, propicia una diferenciación en los recursos personales y sociales de los que se disponen a fin de enfrentar un riesgo sanitario, o cualquier otro riesgo ambiental. En estas condiciones surgió el interés por conocer ¿cómo una campaña mediática resultaba en un modelo de gobernanza y autogestión del cuidado de personas contagiadas en condiciones de vulnerabilidad social?

A propósito de encontrar una posible respuesta a la pregunta de investigación, se postuló el supuesto de investigación según el cual la confianza en las instituciones mejora la resiliencia de las personas, aun cuando estas se encuentren en condiciones de vulnerabilidad al carecer de elementos que les permitan percibir el riesgo ambiental y generar estrategias de afrontamiento. A fin de comprobar el supuesto de investigación se aplicaron las escalas de percepción del riesgo, estrés, afrontamiento y resiliencia a 396 personas de la región oriente del estado de Morelos, la

¹ Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Profesor-Investigador de la Facultad de estudios Superiores de Cuautla de la UAEM. fsandvoal@uaem.mx

² Licenciada en Economía, Profesora de la Facultad de estudios Superiores de Cuautla de la UAEM. gela_fernandez@yahoo.com.mx

³ Lic. en Pedagogía, Estudiante de Posgrado en Ciencias Sociales, Facultad de Estudios Sociales de la UAEM. scardanielcs@gmail.com

muestra es representativa para población del tribunal al ser el universo con una confiabilidad de 95% y un error muestral de más-menos 4.8 % empleando la formula $n = \frac{(p*q)*z^2}{e^2}$. Se encontró que los modelos de gobernanza propician mayor resiliencia ante una crisis de salud pública.

Palabras clave: Gobernanza, Resiliencia, Riesgo, Vulnerabilidad.

Introducción

Los índices de revistas científica han acumulado un gran número de artículos científicos al sumar casi dos mil artículos con referencia a COVID-19 registrados en la base de datos PubMed desde principios de 2020, a razón de 500 artículos por mes de lo que va del año; destacan entre otros los reservorios de investigación científica como: *ACS Omega*, *American Chemical Society (ACS)*, *American College of Physicians*, *American Psychological Association*, *American Society of Microbiology*, *Annual Reviews*, *BioOne*, *BMJ Coronavirus Collection*, *BMJ Open*, *Brill*, *British Medical Journals*, *Clarivate*, *Edward Elgar Publishing*, *eLife*, *Elsevier*, *Emerald Publishing*, *FEBS Open Bio*, *Hindawi*, *IEEE*, *JAMA Network Open*, *JAMA Network Coronavirus Collection*, *Journal of Pediatric Gastroenterology and Nutrition (JPGN)*, *Medicine*, *Monaldi International Journal of Cardiopulmonary Medicine and Rehabilitation*, *Multidisciplinary Digital Publishing (MDPI)*, *New England Journal of Medicine (NEJM)*, *New England Journal of Medicine Coronavirus Collection*, *Oxford Academic Journals*, *Peer J*, *Portal de Periódicos da Capes*, *Plos One*. *Plos One Covid-19 collection*, *Royal Society Open Science*, *Scientific Reports*, *SciELO*, *Taylor & Francis*, y *The Lancet*.

A Elsevier, una de los reservorios más importantes de publicaciones científicas a nivel mundial, dispuso en acceso abierto algunas de las investigaciones que analizan la creciente pandemia y los efectos a la salud del Coronavirus; principalmente las publicaciones más recientes a partir de 2019. Los artículos incluyen estudios de laboratorio, informes clínicos, pautas, editoriales con opiniones de expertos y varios estudios de observación. SciELO a su vez, clasificó en que se centran las publicaciones científicas a partir de enero de 2020, encontrando que la investigación científica centrada en el comportamiento humano es mínima, casi inexistente.

Entre los artículos revisados se muestran evidencia observacional inicial con respecto a posibles tratamientos farmacológicos o el uso de métodos de soporte respiratorio prolongado como medios para evitar la mortalidad, la morbilidad o incluso para disminuir algunos resultados secundarios, como la carga viral. Se han descrito varios posibles tratamientos con COVID-19, incluidos los medicamentos que ya se usan para el VIH y la malaria, compuestos experimentales que funcionan contra una variedad de virus en experimentos con animales y plasma rico en anticuerpos de personas que se han recuperado de la enfermedad. Otros estudios se dedican a identificar grupos en riesgo y los diversos factores involucrados, incluso avanzando hacia la propuesta de puntajes que determinan la mejor asignación de recursos e intervenciones clínicas de acuerdo con el estado real de los pacientes.

Aun cuando se tiene información de los grupos vulnerables y que se ha detectado la diabetes, así como la desnutrición como condiciones de salud previa que complican la salud de las personas contagiadas COVID-19, no se ha investigado como se puede incidir a nivel comunitario para revertir la vulnerabilidad en la que se encuentran las personas de manera previa a la pandemia. En el caso de México, las primeras muertes por el COVID-19 se presentaron en personas que padecían enfermedades generadas por la mala alimentación. La diabetes, obesidad, hipertensión y

enfermedades del corazón son factores que incrementan el riesgo de complicaciones por el COVID-19.

El presente trabajo es resultado de una investigación micro regional sobre la percepción del riesgo ambiental, con énfasis en la percepción del riesgo al contagio por vectores y/o virus; tomando como contexto las condiciones de vulnerabilidad social de las microrregiones del estado de Morelos. Al observar las desigualdades regionales, se puede apreciar que las poblaciones con mayores niveles de marginación y rezago social son más vulnerables a una catástrofe ambiental. Así la tensión entre quienes asumen la teoría neoconservadora del Estado y de la sociedad, en general; así como los que buscan mantener las políticas sociales de los estados, defensores de la crítica política a las formaciones sociales del capitalismo tardío, surgen como marcos que permiten explicar porque la confianza en las instituciones es crítica al afrontar un riesgo ambiental (Sandoval, 2107), como lo es una pandemia.

Mientras que los primeros sostienen una insistente doctrina según la cual el libre mercado, manteniendo el principio de un Estado mínimo, que asegure los equilibrios macroeconómicos y así la estabilidad social, dejando al mercado la solución de las contradicciones sociales y ambientales. La segunda, por el contrario, propone una revisión, incluso una crítica, de la economía existente, encontrando en los antagonismos sociales propiciados por el individualismo y la libre competencia, que fracturan la relación entre Estado y sociedad, lo cual inevitablemente transformara el sistema cultural e ideológico.

En el caso mexicano y en el esquema relacional gobierno-sociedad, el debate se torna más que vigente. Se trata de responder a una un escenario donde una clase toma finalmente parte del poder político, instalándose en el gobierno desde 2018, enfrentando una crisis económica en 2019 y una crisis sanitaria en 2020, pero que mantiene no obstante la aprobación de su base político-electoral toda vez que la población en general el 58% apoya su gestión (Expansión, 2020) pero entre los que lo votaron en 2018, el 86% también la aprueba (Mitofsky, 2020). Los estratos de la sociedad mexicana agrupados en una serie de niveles económicos agrupados en tipos A, B, C y D (INEGI), no permiten comprender el centro de la controversia ni los procesos de gobernanza, tampoco el fundamento ideológico de cada grupo, tampoco permiten vislumbrar como cada segmento de la población juega en el escenario pospandemia COVID-19.

El modelo matemático que consideraba una tasa de infección de 2.5 contagios por cada caso confirmado, vislumbraba una propagación inevitable del virus en la población mexicana (Martínez, Torres y Orozco, 2020). Lo que este análisis oculta es el hecho diferenciado de contagios atendiendo a condiciones de vulnerabilidad social, ya que las personas con mayor vulnerabilidad socioeconómica están en mayor riesgo de mortalidad ante la pandemia del COVID-19. Las proyecciones ocultan las desigualdades sociales, así como el impacto de estas en la morbilidad y mortalidad, ya que dichas tasas se encuentran más relacionadas a las desigualdades locales que nacionales (Farmer, 2000). A fin de realizar el presente reporte de investigación se partió de la generación de un modelo de gobernanza, por lo que se procedió a la contrastación empírica de un modelo de dicho modelo regional en lo local, a partir de cuatro escalas que se aplicaron a 396 personas de la región oriente del estado de Morelos, con lo que se logró un porcentaje de confiabilidad de 95% y un error muestral de más-menos 4.8 % empleando la formula $n = \frac{(p*q)*z^2}{e^2}$, para muestras infinitas, por lo que los resultados son confiables desde el punto de vista estadístico.

En el estado de Morelos, los problemas de desarrollo social y humano son paralelos a los nacionales; agravados porque la recesión económica nacional que se amplifica debido a la poca capacidad del sector productivo en general y en particular por la caída del turismo, que se complicó con la pandemia. Por otra parte, el crecimiento poblacional en la entidad no ha cesado, toda vez que el estado sigue siendo un destino de migración nacional, trayendo como efecto no deseado el incremento poblacional y el aumento de la pobreza urbana, que a su vez está acompañado de violencia e inseguridad urbana.

La concentración poblacional en las áreas conurbadas de Cuernavaca, Cuautla y Jojutla ha propiciado que la pobreza no sea sólo un fenómeno rural, sino principalmente urbano en la entidad al atraer personas que han salido de sus comunidades por cuestiones laborales, ambientales o económicas. La relación entre vulnerabilidad social e inseguridad ha aumentado, ya que dentro de las ciudades el crimen probablemente tiene impactos más serios para los pobres que para los de mayores recursos económicos, de la misma manera que pone en riesgo la salud pública ya que se tiene menor acceso a sistemas de salud, alimentos de calidad, información adecuada; de acuerdo con el informe del PNUD.

La ingobernabilidad deviene de la incapacidad de aceptación y reconocimiento de la representatividad además de la legitimidad de las acciones de un régimen de gobierno, así la prevalencia de conflictos sociales en una región es reflejo de la poca aceptación de un gobierno, es decir de ingobernabilidad. La violencia social es una muestra de ingobernabilidad que algunos opinadores públicos de manera alarmante, pero sin fundamento, han calificado como “estado fallido” a los gobiernos que se han mostrado incapaces de enfrentar estos problemas de gobernabilidad. De ahí que, en oposición a la tesis del *Estado fallido*, se propone la posibilidad de generar gobernanza a partir de la resiliencia comunitaria.

Riesgo global y vulnerabilidad social en la región del centro de México

La sociedad del riesgo global (BEKC, 2007) es resultante de los procesos de crecimiento económico e industrial acelerados en la última mitad del siglo XX, reseñada por los estudios de riesgo desde la sociología ([BEKC, 2007], [LUKMAN, 1992]); que se genera a partir del proceso de crecimiento económico que mediante una lógica de acumulación de la ganancia impulsan el sobreconsumo ([LEEF, 2002], [LÖWY, 2014]). El riesgo incluso favorece la acumulación de ganancia, ya que el riesgo favorece o deprime las inversiones, pero en todo caso los empresarios desde el mercantilismo han jugado con el riesgo como elemento de especulación y ganancia (LUKMAN, 1992).

El modelo económico busca la expansión de la producción, así como del consumo de manera indefinida que ligado al proceso de industrialización que vincula a la ciencia, la tecnología y el capital; resulta en una economía entrópica (GEORGESCU, 1996) de sobre explotación de las personas y la naturaleza. Así, el mercado, la industria, la tecnociencia y el capital; han puesto en peligro el equilibrio de los ecosistemas agotando muchas formas de vida y poniendo en riesgo incluso a la humanidad, principalmente la sobrevivencia de las comunidades periféricas. La vulnerabilidad no es sólo moderna, pero está ha aumentado debido a las crecientes presiones ambientales como el Cambio Climático Mundial (CCM), que puede revertir los avances de la humanidad en materia de desarrollo humano (PNUD: 2014).

La relación entre la sociedad y la naturaleza en la trama del riesgo global es sumamente compleja; no obstante, la necesidad de explorar dichas relaciones se da en particular por los efectos de la contaminación y el deterioro ambiental a la salud, así como a la calidad de vida de las personas; inclusive por los efectos del riesgo ambiental en la seguridad humana. En la actualidad, ante el riesgo global la mayoría de las personas viven en condiciones de vulnerabilidad ambiental, ya que el CCM aumenta la exposición al riesgo de una catástrofe ambiental asociadas a variaciones climáticas radicales tales como lluvias torrenciales, sequías, inundaciones, aumento del nivel del mar en zonas costeras, entre otras (GIESCC, 2013), que expone a altos niveles de riesgo a la población mexicana que se encuentra en la zona de huracanes del océano Pacífico así como del mar Caribe y Golfo de México.

México es uno de los países más vulnerables a los desastres naturales. Aproximadamente un tercio de su población habita en áreas expuestas a huracanes, tormentas, inundaciones, terremotos y erupciones volcánicas (BARCENAS, 2017). En 2014 a través del proyecto “Saber Ambiental: reapropiación del territorio y resiliencia social”, se descubrió entre los sobrevivientes de las inundaciones causadas por los huracanes *Ingrid* y *Manuel* en 2013, que las persona en los estados de Guerrero y Morelos viven en constante estrés ante desastres naturales (SANDOVAL, 2015). Existe poca información en relación al CCM y el avance de vectores en el estado de Morelos, al igual que existe poca información sobre como incide las variaciones climáticas y ecológicas en el surgimiento de nuevas enfermedades infecciosas en nuestra entidad.

La percepción del riesgo depende en gran medida de las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran las poblaciones, así la vulnerabilidad es una variable que influye en la percepción del riesgo y en la forma que se generan las estrategias para superar la catástrofe (CALDERON, 2011). La vulnerabilidad de la población mexicana se incrementa mediante el proceso de desarrollo exógeno inducido en el país, al ser un modo de producción agrario exportador (KAPLAN, 1986) que genera ingreso de divisas al exportar principalmente materias primas con un alto costo socioambiental; al vincular a una economía de subsistencia con el mercado mundial se ha incrementado la vulnerabilidad socioeconómica de la población.

El CCM genera situaciones de mayor riesgo ambiental que se agrava por las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentra la población mexicana diferenciada por el contexto social de cada una de las regiones del país, así a mayor vulnerabilidad socioeconómica mayor riesgo ambiental. El constante reporte de gente que no acata las disposiciones gubernamentales de quedarse en casa, de personas que hacen vida “normal” en medio de una crisis de salud pública son indicios de que las personas no cuentan con información suficiente que les permite percibir el riesgo social en el que se encuentran además de no contar con los recursos sociales, económicos y políticos; para enfrentar la pandemia del COVID19 en Morelos.

El riesgo de enfrentar una catástrofe ambiental o epidemiológica aumenta en la medida que la vulnerabilidad socioeconómica se presenta. Al reconocer que, en las últimas cuatro décadas, es decir desde la década de los 70 del siglo XX, la temperatura media en los primeros 8 km inferiores de la atmosfera ha cambiado, se puede afirmar que existe una variación importante en el sistema climático global, independientemente de que dicho cambio tenga un origen antropogénico o natural (GIESCC, 2013), que expone a altos niveles de riesgo a la población mexicana. La frecuencia y la intensidad de los desastres está aumentando; en el lapso de 1901 y 1910 se registraron 82 desastres naturales, en tanto que entre 2003 y 2012 se registraron más de 4.000 a nivel global (PNUD: 2014). Especialmente preocupante es la frecuencia de desastres hidrológicos y meteorológicos, que ha llevado al gobierno federal a contratar seguros contra este tipo de

siniestros (BARCENAS: 2017, 16). Por otra parte, en el mundo los pobres constituyen “...un escondite adecuado para las enfermedades, en especial cuando ellos son segregados social y médicamente de aquellos cuyas muertes podrían ser consideradas como más importantes” (Farmer, 2000).

Aunque el número de personas acaecida por desastres naturales al parecer está disminuyendo, el número de personas afectadas está aumentando (PNUD, 2014). El CCM propicia riesgos graves, pero la vulnerabilidad diferencia la pérdida a la que están sujetas las sociedades, las pérdidas son más graves para unas que para otras. Entre 2000 y 2012, más de 200 millones de personas, la mayoría en países en desarrollo, se vieron afectadas por desastres naturales cada año, sobre todo a causa de las inundaciones y las sequías (PNUD, 2014). EL PNUD (2011) reportó que el continuo fracaso al detener CCM pone en peligro la erradicación de la pobreza, porque las comunidades más pobres del mundo son las más vulnerables.

El origen antropogénico del CCM se vincula a las formas de organizar la producción, el consumo y el comercio, cada vez hay más pruebas científicas que corroboran que la acción humana, a partir de un modelo económico determinado, es la responsable del calentamiento de la atmósfera y los océanos, del aumento de los niveles del mar y de algunos extremos climáticos (PNUD, 2014). Dada la evidencia, principalmente la correlación entre el aumento de las emisiones de CO₂ y el aumento en la temperatura en la superficie de los océanos, se reconoce que dichas variaciones climáticas tienen un origen antropogénico en buena medida. También es una realidad que desde la revolución industrial el aumento de CO₂ ha sido una constante, además el aumento de CO₂ mantiene un paralelismo con el aumento de la temperatura media del planeta (GIESCC, 2013).

Las poblaciones pobres y menos favorecidas por el modelo de producción imperante son las más vulnerables a las consecuencias negativas del CCM. Informes recientes señalan que América Latina y el Caribe emana el 4.3% de las emisiones globales totales de CO₂ como resultado de sus actividades industriales, además del 48.3% de las emanaciones propiciadas por el cambio de uso de suelo. Las emisiones de CH₄ resultante de las actividades de los países de la región representan el 9.3% mundial (GIESCC, 2013). América Latina es una de las regiones que menos consume combustibles fósiles, que alberga gran parte de la biodiversidad mundial, cuyas emisiones de gases de efecto invernadero como CO₂ y CO son bajas (PNUMA, 2002). Lo mismo se puede prever en el caso de la pandemia, no se cuenta con evidencia suficiente de la “sociogénesis” o la “antropogénesis” de las infecciones emergentes ya que los especialistas en el comportamiento humano dedicados al estudio de las enfermedades no relacionan la vulnerabilidad socioeconómica con el origen de nuevas enfermedades (Farmer, 2000).

Los efectos ambientales asociados al incremento de las temperaturas propician complejos escenarios de riesgo ambiental al modificar la dinámica de las ráfagas de viento, así como las corrientes oceánicas, además de las variaciones de humedad en la atmósfera, del oleaje de los mares y océanos a nivel planetario (PNUMA, 2002). Las variaciones climáticas tienen un efecto en la dinámica de la atmósfera, en donde se ha registrado una variación climática al menos durante las últimas cuatro décadas. Desde finales de los años cincuenta se inició la medición adecuada de la temperatura de la atmósfera a través de globos meteorológicos, de esta manera se ha documentado que el aumento de la temperatura mundial general en los 8 kilómetros inferiores de la atmósfera ha variado en promedio cerca de 0,1°C por decenio (GIESCC, 2013).

La vulnerabilidad que enfrentan los seres humanos se agrava en el contexto del CCM en el cual el sistema climático mundial sufre transformaciones inducidas por acciones humanas dado el modelo económico dominante. Incluso sin considerar las implicaciones del CCM el riesgo por desastre aumenta en la medida que cada vez más personas y sus bienes se exponen al riesgo debido a la vulnerabilidad social en la que se encuentran. Los eventos climáticos extremos tienen un mayor impacto social ya que el número de personas que viven en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica aumenta, independientemente de CCM.

Así, el mercado, la industria, la tecnociencia y el capital; han puesto en peligro el equilibrio de los ecosistemas agotando muchas formas de vida y poniendo en riesgo incluso la sobrevivencia de las comunidades socialmente vulnerables de sociedades periféricas carentes de desarrollo (Cardoso y Faletto, 1986). Las enfermedades infecciosas, la distribución de las epidemias se relaciona con las redes regionales de comercio y otros sistemas sociales en proceso de cambio (Farmer, 2000). Es por ello que las catástrofes nunca son estrictamente naturales ya que la vulnerabilidad es una condición socioeconómica derivada de un proceso de desarrollo instrumentado en México sobre la base del modelo agrario exportador en una región que se especializa en una economía extractivista (Bourdieu; 1999), se afirma que la población mexicana está expuesta a un alto riesgo de sufrir una catástrofe ambiental, por lo que es importante conocer las formas en las cuales las comunidades afrontan la crisis ambiental y generan estrategias de resiliencia socioambiental (Escobar, 1996 y 2000).

La Gobernanza y la teoría de los tres poderes

La historia ha sido fundamentalmente una historia de sociedades dominadas y explotadas por el poder político y/o económico, con la consiguiente sujeción de la sociedad civil. Los grupos sociales hasta ahora no han tenido la capacidad de atenuar, neutralizar o modificar las fuerzas generadas desde los poderes político y económico (Toledo, 2015). Ello ha dado lugar a un mundo moderno cada vez más inseguro, injusto, desigual, donde los intereses económicos y políticos se imponen sin que la ciudadanía tenga la posibilidad de decidir; ello ha dado lugar a una sociedad del riesgo (Beck, 2003).

Este predominio del poder político y económico sobre la sociedad ha dado lugar a plantear la *Teoría de los Tres Poderes* (Cohen y Arato, 1994), en la cual el poder social es equiparable con los poderes político y económico, de ahí la importancia para generar gobernanza mediante la implementación del poder social. Esta distinción llamada el “modelo de las tres partes” ha sido profusamente discutida por los teóricos de la política, filósofos e incluso antropólogos, y no resulta ninguna novedad mayor. Lo importante, en relación con la gobernanza es visibilizar el poder social respecto a las otras esferas de poder. Estos poderes son destacados como:

- 1) El poder político representado por los partidos y los gobiernos que resultan del juego de una democracia representativa o electoral.
- 2) El poder económico representado por las empresas, corporaciones y mercados, y
- 3) El poder social o ciudadano que contiene o agrupa comunidades, asociaciones, cooperativas, sindicatos, organizaciones profesionales, entre otros.

La realidad de la sociedad contemporánea puede visualizarse como el resultado del encuentro entre tres poderes, cada uno de los cuales busca dominar a los otros dos (Cohen y Arato, 1994). Por lo que se entiende a la Gobernabilidad como la articulación de los diferentes actores

sociales que interactúan con el Estado (sociedad política & sociedad civil) en términos de integración política y social, así como de capacidad de acción. La gobernabilidad alude a las nuevas las interrelaciones entre sociedad civil, Estado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran. El concepto de gobernabilidad resulta pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad; el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes. Así, la gobernabilidad es “...un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001:36).

La lectura dicotómica (gobernabilidad versus ingobernabilidad) no permite el reconocer grados y niveles de gobernabilidad involucrando en la definición una “serie de ‘acuerdos’ básicos entre las élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos principales (...) el nivel de la cultura política (...) el nivel de las reglas e instituciones del juego político (... y) acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (Camou, 2001:11).

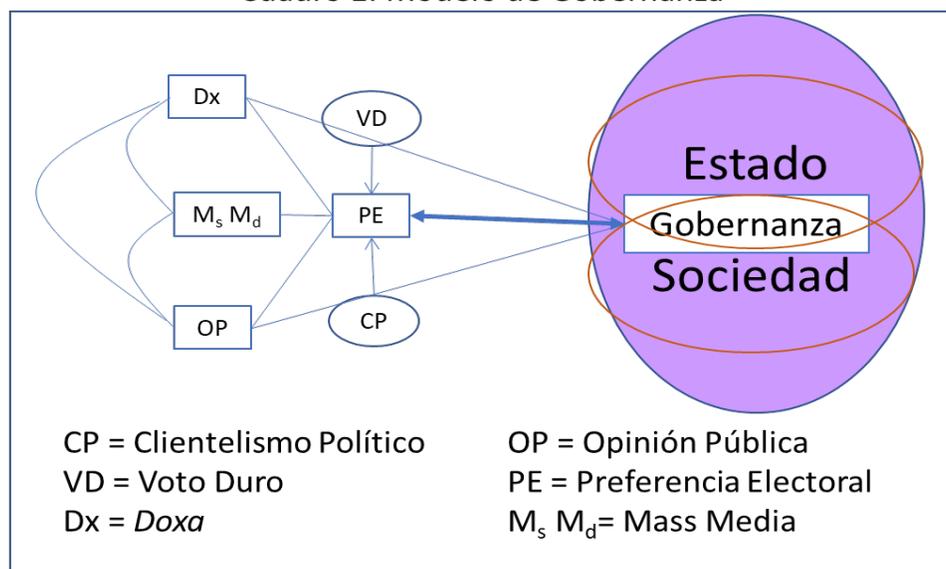
La articulación de los diferentes actores y bloques de poder en un territorio, los cuales tienen diferentes niveles de integración política y social; lo que diferencia niveles y capacidad de acción, que implica “examinar de nuevo las interrelaciones entre sociedad civil, Estado, mercado y las recomposiciones entre estas diferentes esferas cuyas fronteras se borran” (Jolly,2003:9). En la actualidad se reconoce la gobernanza en relación con las políticas públicas en salud y la participación ciudadana (Zeledón y Orellana 2003), la lógica territorial de la política pública en el ámbito local (Jolly, 2003), los recursos hídricos en la región andina (Programa Minga, IDRC 2003); asimismo, la gobernanza ambiental en comunidades campesinas afectadas por la explotación minera (Decoster, 2003).

El diseño de toda acción pública se basa en el reconocimiento de la capacidad social de definición de la agenda pública; las políticas públicas se desprenden de la agenda pública. Los morelenses en general hoy demandan aumentar la seguridad, abatir la inseguridad, erradicar los homicidios dolosos, los feminicidios, los robos y demás delitos del fuero común, empleo, mayores ingresos, mejores condiciones laborales, salir de la precariedad laboral; entre otras demandas sociales. Es preciso entender, escuchar y atender lo que la ciudadanía está demandando. Una política pública que propicie cambios positivos en el desarrollo humano, por lo que se prevé que en el diseño, gestión y evaluación de una política pública es que se generen soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

La crisis laboral en México ha impedido que los trabajadores gocen de salarios bien remunerados y condiciones dignas de empleo. La pérdida de competitividad y la consecuente incapacidad de generación de empleos durante 36 años de políticas neoliberales en nuestra entidad impiden que las personas puedan ejercer de manera libre su derecho al trabajo. La variación anual: *el ingreso laboral per cápita real disminuyó 3.7%* entre el segundo trimestre de 2018 y el segundo trimestre de 2019, al pasar de \$1,227.57 a \$1,181.91 pesos constantes (CONEVAL, 2020), por lo cual la disminución del ingreso laboral aumenta la vulnerabilidad social de los grupos menos favorecidos por el modelo económico.

En estas condiciones de vulnerabilidad social, precarización del trabajo además de la inseguridad laboral en la que viven gran parte de los mexicanos y de los morelenses en particular, se postula un modelo de gobernanza, el cual permite comprender porque, en medio de una crisis económico-social agravada por la crisis de salud pública resultante de la pandemia por COVID-19, aun existe gobernabilidad en el actual régimen de gobierno en México.

Cuadro 1: Modelo de Gobernanza



Fuente: Elaboración propia

El modelo de gobernanza que se propone toma en cuenta la importancia de la confianza en las instituciones, que esta determinado por la opinión pública, los medios masivos de información y la doxa. Como se demostró en otra investigación, la comunicación y la orientación de la opinión publica es determinante en la gestión de una crisis ambiental (Sandoval, 2019).

Contrastación empírica del modelo de gobernanza

A fin de demostrar empíricamente los supuestos que aquí se presentan, además de validar el modelo de gobernanza a nivel regional, se realizó una encuesta de percepción ciudadana en los municipios del oriente de Morelos a través de un formulario de *Gogle Forms*, se aplicaron las escalas de *percepción del riesgo*, *estrés*, *afrentamiento* y *resiliencia*; los datos se descargaron para ser analizados en el software estadístico para las ciencias sociales (SPSS v23), se encuestó a mayores de 18 años de 8 de los 36 municipios de la entidad. La muestra se integró por 249 individuos que respondieron en totalidad el instrumento, con lo que se logró un nivel de confiabilidad de 97% para muestras infinitas, así como un margen de error de más – menos 6.9%, por lo que los resultados obtenidos son confiables.

A través del análisis e interpretación de los datos recolectados se puede corroborar los supuestos de investigación particularmente los escenarios de gobernanza e ingobernabilidad en el estado de Morelos, es de resaltar que los ciudadanos contestaron los instrumentos a mediados de abril-junio de 2020, cuando se aplicó la encuesta. Se relacionó particularmente la percepción del riesgo, la confianza en las instituciones con la resiliencia, así como con la capacidad de generar estrategias de afrontamiento ante una crisis ambiental, en este caso haciendo énfasis en la percepción de riesgos de contagios por vectores, así como por una pandemia.

El instrumento comprende las escalas de *percepción del riesgo*, que recoge a través de 22 ítems las inquietudes ciudadanas en relación con el buen vivir, así como sus expectativas con los gobiernos, estatal y municipal. La escala de Clima político-social obtuvo un alfa de Cronbach de

0.858 por lo que resulta confiable de acuerdo a la literatura especializada. Por otra parte, la escala de *estrés*, compuesta con 27 ítems recopila información en relación con la percepción del estrés en las personas, la escala de alcanzó un alfa de Cronbach de 0.935 por lo cual también resultó confiable de acuerdo con la literatura especializada.

CONSTRUCTO	NO. DE ÍTEMS (ESCALA)	FACTORES	ÍTEMS
Percepción del riesgo	11	Condiciones de la vivienda	1,2, 3,4, 8,
		Motivos para evacuar	5, 6,7, 11
		Confianza en las instituciones	9,10,12,13
Estrés	27	Estado Físico	2,3,4,7,15,16,19,21,24,25
		Estado Emocional	1,5,9,11,14,17
		Factor Depresivo	6,8,10,12,13,18,20,22,23,26,27
Afrontamiento	26	Negación del problema	2,21,24,26
		Rechazo	3,4,6
		Afrontamiento	5,8,9,10,11,13,14,15,17,19,20,22,23,25
		Resignación	1,7,12,16,18
Resiliencia	35	Autoimagen	4,5,6,15,16,17,18,20,21,23,24,25,26,27,28,29,30,31,32
		Cooperación	1,2,3,7,8,9,14,22
		Interacciones sociales	10,11,12,13,14,33,34,35

La escala de *afrontamiento*, compuesta con 26 ítems recopila datos sobre la capacidad de acción ante una crisis ambiental por parte de los encuestado, la escala de alcanzó un alfa de Cronbach de 0.849 por lo cual también resultó confiable de acuerdo con la literatura especializada. Finalmente, la escala de *resiliencia*, a través de la cual se levantaron datos sobre la confianza en sí mismos y su capacidad para reponerse de un acto traumático, esta escala obtuvo un alfa de Cronbach de 0.916 por lo cual resultó confiable al igual que las anteriores.

Se confirmó con base en las correlaciones de Pearson que existe una relación entre la confianza institucional y las estrategias de afrontamiento, así como con la resiliencia, es decir la relación entre confianza en las instituciones y las posibilidades de superar los estragos ocasionados por un desastre.

Cuadro 2: Correlaciones entre Marginación Municipal y otras escalas seleccionadas

		GradoMarginación	Stres	PercepRisk	Afrontamiento	Reisilencia
Grado Marginación Mpal 2010	Correlación de	1	0.11	-.306**	-0.092	-.163**
	Sig. (bilateral)		0.051	0	0.099	0.003
	N	341	317	327	324	327
Stres	Correlación de	0.11	1	-.298**	-0.032	-.249**
	Sig. (bilateral)	0.051		0	0.573	0
	N	317	324	312	309	314
PercepRisk	Correlación de	-.306**	-.298**	1	.452**	.624**
	Sig. (bilateral)	0	0		0	0
	N	327	312	334	318	323
Afrontamiento	Correlación de	-0.092	-0.032	.452**	1	.503**
	Sig. (bilateral)	0.099	0.573	0		0
	N	324	309	318	331	321
Reisilencia	Correlación de	-.163**	-.249**	.624**	.503**	1
	Sig. (bilateral)	0.003	0	0	0	
	N	327	314	323	321	335

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos Desastres Mor.2017

Es por ello que se decidió realizar una correlación lineal entre las escalas a fin de conocer cómo se relacionan entre ellas con el propósito de determinar si la hipótesis alterna se mantiene o por el contrario la hipótesis nula es la que prevalece. Se seleccionó la correlación de Pearson a fin de hacer una relación multivariada de las escalas seleccionadas.

Cuadro 3: Correlaciones entre Rezago Municipal y otras escalas seleccionadas

		GradoRezago	Stres	PercepRisk	Afrontamiento	Reisilencia
Grado Rezago Mpal2010	Correlación de	1	.117*	-.325**	-.118*	-.149**
	Sig. (bilateral)		0.038	0	0.034	0.007
	N	341	317	327	324	327
Stres	Correlación de	.117*	1	-.298**	-0.032	-.249**
	Sig. (bilateral)	0.038		0	0.573	0
	N	317	324	312	309	314
PercepRisk	Correlación de	-.325**	-.298**	1	.452**	.624**
	Sig. (bilateral)	0	0		0	0
	N	327	312	334	318	323
Afrontamiento	Correlación de	-.118*	-0.032	.452**	1	.503**
	Sig. (bilateral)	0.034	0.573	0		0
	N	324	309	318	331	321
Reisilencia	Correlación de	-.149**	-.249**	.624**	.503**	1
	Sig. (bilateral)	0.007	0	0	0	
	N	327	314	323	321	335

* La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral).

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos Desastres Mor.2017

La correlación entre la subescala *confianza institucional* con las escalas de *afrontamiento* y *resiliencia* son positivas, lo que indica que una relación directa, es decir a mayor confianza institucional mayor capacidad de resiliencia. También es coherente la teoría al observar el resultado empírico de la correlación entre el estrés y la confianza en las instituciones, que tiene un valor negativo, lo que muestra que a menor confianza en las instituciones gubernamentales encargadas de responder a un desastre mayor es el estrés de las personas.

Este hallazgo permite argumentar que las estrategias de comunicación social son de gran valor en los momentos críticos en los que se vive un desastre, sí los medios informativos difunden información que tienden a que las personas pierdan la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad y la salud pública, las posibilidades de superar la crisis son menores ya que la capacidad de resiliencia, así como de afrontamiento disminuye en tanto que el estrés aumenta.

Riesgo y vulnerabilidad social: Escenarios de ingobernabilidad – gobernabilidad y gobernanza.

En México y durante los 2 últimos años podemos señalar como los principales casos de ingobernabilidad y gobernabilidad totalitaria a los siguientes casos:

- 1) Lucha del gobierno contra el denominado huachicol.
- 2) Lucha contra el crimen organizado y los cárteles de la droga.
- 3) Protestas en Jalisco contra el régimen represor de Alfaro.
- 4) Protección del Estado de Guanajuato al cártel de Lima.
- 5) Medios masivos de comunicación unidireccional en contra de las políticas de gobierno.
- 6) México como promotor principal de noticias falsas.
- 7) Llamados al golpe de Estado de parte de la derecha.

El intento de retoma del gobierno por grupos que antes ostentaban el poder político han sido los principales embates a la gobernabilidad en la presente administración del gobierno federal en el país. La gobernabilidad significa capacidad de los sistemas políticos de responder a las demandas sociales. El concepto de gobernabilidad se vincula estrechamente al de democracia, es decir, ambos conceptos funcionan como complementarios en el contexto de las ciencias políticas. Adicionalmente se entiende que, a dicha conceptualizada, se estima la existencia de complejos políticos internacionales, donde la dependencia económica y social tiene múltiples direcciones (Camou, 2001).

Cuando nos referimos al concepto termino democracia, nos referimos a la conciliación de la voluntad de las mayorías por la totalidad de la población, ni en relación a su clase social ni a la limitante implicada por los denominados grupos de interés. Es sabido por igual que la democracia o voluntad del pueblo, queda restringida por la calidad de la conciencia en cada uno de los gobernados siendo su principal parámetro de funcionamiento el voto popular (Cohen y Arato 1994).

La elección no es la única formalidad entre la gobernabilidad y la democracia, lo es también la capacidad de gestión en la toma de decisiones, las producciones de conocimientos sociales, la

retoma de los estándares sociales y la generación de nuevos virtuosismos incluyentes. La gobernabilidad se presenta en los últimos sexenios en México bajo el sello de una doctrina económica neoliberal, cuyo sello principal es la corrupción. Las estructuras jurídicas que le darán el impulso al esquema de producción actual están debidamente agenciadas hacia un correcto funcionamiento del sistema productivo.

Estaban puestas ya las reformas necesarias para obtener los mejores rendimientos de lo que aún existía en el país. Bajo esquemas económico-académicos de la síntesis neoclásica con el principio de la competencia perfecta, racionalidad, libre mercado, libre competencia y sustentados en la optimización del beneficio, las economías de escala, los rendimientos marginales decrecientes y otros atributos coherentes a un modelo de desarrollo que nunca llegó, es más, el modelo de desarrollo implementado desde la década de 1980 acentuó los márgenes de pobreza, especializando y subordinando a la mano de obra local hacia los mercados internacionales, aparece el rompimiento del límite legal denominado estado de derecho. La falta de credibilidad en los órganos de gobierno se hace más que evidente pero aún no existe el pequeño destello social que haga funcionar el marco legal que se vio corrompido desde la instalación de las políticas en detrimento de la participación del Estado.

En su accionar gubernamental, la administración pública nacional intenta retomar por lo menos en el tintero la propuesta de austeridad y combate a la corrupción. Los principios existen en la referencia constitucional, pero están demasiado alejados de aterrizar en una jungla donde el denominado “poder económico”, de la clase neoconservadora que posee prácticamente más del 90% de la riqueza. En lo que se refiere a la manera de gobernar en etapas anteriores la preocupación se centró en los modos en que se producían los nombramientos políticos y el funcionamiento de la maquinaria administrativa.

Los gobiernos anteriores ponían el acento sobre las demandas e intereses de los diferentes actores sociales, la dirección de la colectividad, se buscaba la representatividad y la eficacia. En la actualidad para el régimen político no es suficiente con que un gobierno surja de las urnas y se constituya según los procedimientos formales establecidos por la democracia, además tiene que legitimarse en su acción de gobierno y por los resultados. Aquí es donde entra a formar parte de la acción de gobierno la capacidad de dar respuestas a los diversos intereses sociales: heterogéneos y contradictorios. En las sociedades actuales donde los intereses de los diversos actores sociales son contrapuestos, incluso opuestos, están en tensión constante los intereses de los diversos grupos, por lo que el resultado en las urnas no genera gobernabilidad.

Desde esta perspectiva, la pandemia se presenta en una situación donde la economía nacional presentaba rasgos de estancamiento en medio de una situación internacional en crisis. Dicha crisis no era del todo homogénea pues en diferentes países se presentaban diferentes situaciones por las mismas condiciones económico productivas además de comerciales de su ambiente regional y local. Las personas en lo local siguen preguntándose por la estabilidad económica y laboral, la incertidumbre acarrea problemas de consumo así de producción y empleo.

La crisis económica que enfrentaba el actual régimen desde el año anterior se complicó aún más con la pandemia por el COVI-19, la pandemia no como un conflicto en sí, sino en el motivo principal de gestación de conflictos. Surgen así dos escenarios de conflictos: el de la desinformación por motivos políticos y el de la salud por motivos económicos. De acuerdo con el INEGI en el CENSO 2010 había 623 mil 965 habitantes en el estado de Morelos que carecían de acceso a los servicios de salud, así poco más del 35% de la población padece esta carencia a un

derecho humano fundamental. Las regiones con menor derechohabiente son los Altos (Tlalnepantla, Totolapan).

Los municipios económicamente menos favorecidos que además acumulan mayor rezago social, son también aquellos que enfrentan mayores incertidumbres ante el riesgo de la pandemia que se suma a la vulnerabilidad socioeconómica pero también al rezago social. Lo mismo pasa en las zonas periurbanas de las regiones conurbadas, ya que las personas que viven en estas zonas también presentan rezagos significativos, aunque en promedio la calidad de vida en el municipio este catalogada como “buena”.

Este es un primer indicador que nos permite identificar las condiciones de desarrollo social que predominan en el estado de Morelos, resultado de los estudios de medición de pobreza 2008-2018 que realizó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Este estudio muestra algunos de los retos sociales que los gobiernos municipales y estatal tiene que hacer frente en el estado de Morelos. Dentro de los resultados más relevante de este estudio que el CONEVAL dio a conocer mediante un comunicado de prensa del 5 de agosto del 2019; encontramos los siguientes:

1) El número de personas en situación de pobreza en el estado de Morelos pasó de 965,852 a 1 millón de personas entre 2016-2018.

2) El porcentaje de la población en situación de pobreza en el estado de Morelos pasó de 49.5% a 50.8% entre 2016-2018.

3) El número de personas en situación de pobreza extrema en el estado de Morelos pasó de 115,383 a 146,974 entre 2016-2018.

4) El porcentaje de la población en situación de pobreza extrema en el estado de Morelos pasó de 5.9% a 7.4% entre 2016-2018.

5) Entre 2016 y 2018, en Morelos, el porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó 1.3 puntos porcentuales, y la población en situación de pobreza extrema aumentó 1.5 puntos porcentuales, esto debido a un incremento en los seis indicadores de carencias sociales y un aumento en el porcentaje de la población con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos.

6) Entre 2016 y 2018, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos en Morelos disminuyó 0.9 puntos porcentuales; sin embargo, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos aumentó en 3.2 puntos porcentuales, es decir, un menor porcentaje de personas cuentan con el ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria.

A este escenario de pobreza y desigualdad social que se encuentra afectando a una significativa mayoría de personas que habitan en el estado de Morelos. Este panorama nos ilustra una coyuntura económica y social nada halagadora, nos muestra con indicadores una realidad que se encuentra afectando a la mayoría de los mexicanos y de los morelenses. Los gobiernos tanto nacionales como regionales ordenaron que los establecimientos comerciales “no esenciales” cerraran y que los ciudadanos permanezcan en sus casas, esto debió a la situación del brote por el coronavirus, y así no propagar más la enfermedad. Fue una estrategia inmediata con el fin de contener el brote de COVID-19 en el mundo.

Aquí entramos en un gran conflicto en el estado de Morelos por lo tanto entra en un escenario de ingobernabilidad, ya que no toda la población hizo caso a evitar la movilidad social. Morelos es una de las entidades de las cinco con mayor número de contagios, los gobiernos locales no han podido detener esta actual pandemia. La ineficiencia de los servicios de salud en el estado contribuyó a una mayor propagación de la pandemia, a medida que el tiempo pasaba los hospitales se colapsaban, hasta la intervención del gobierno federal que habilitó o rehabilitó instalaciones hospitalarias.

Las personas que gozan de servicios de salud, paradójicamente son las que en mayor medida no tienen que salir de sus casas para buscar su sustento, mientras que otras no les importan arriesgar su vida porque realmente viven al día, ahora con mayor visibilidad se observa que la gente más necesitada es la que sale a la calle para trabajar y si ganarse un plato de comida. Por lo tanto, estas condiciones propiciaron una mayor movilidad en Morelos a pesar de que seguimos en luz roja como lo dice el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López-Gatell.

Esta situación es un escenario pesimista, ya que se fue complicando más la situación. No solo a nivel local si no mundial, afectando a la población del estado tanto económicamente porque tarde que temprano tendrán que afrontar la realidad que se vive, sin que no se tomaran las decisiones adecuadas, para controlar la pandemia. El propio escenario tendencial a principios de año, ya mostraba signos de preocupación, es decir, el problema socioeconómico generaba ya incertidumbre e ingobernabilidad cuando la pandemia apenas comenzaba.

En un escenario de idealista se prevén las posibilidades que existen para la nueva normalidad, lo cual no será fácil, regresar a formas y estilos de vidas anteriores al brote de Covid-19, ahora ha cambiado la interacción social, ahora está prohibido no llevar cubre bocas a cualquier tienda. Como nos vamos cambiando nuestra normalización que se dice que se lleva, bueno es importante ver que va a pasar con los más vulnerables, que propuestas hay y como vamos a reactivar nuestra economía y sobre todo el Estado que va a hacer.

Ante estas circunstancias, colocando en el centro a los actores gubernamentales y municipales del Morelos, se puede delimitar la administración pública estatal y municipal a su actividad programática tradicional, restringiendo su acción de políticas públicas solamente al mermado presupuesto público que tienen programado para el 2020. Es decir, de continuar haciendo las cosas como las hicieron en el año 2019 no será suficiente para enfrentar el escenario de crisis económica en el que se encuentra el grueso de la población mexicana. Un escenario de por sí difícil, en el que también se tiene que considerar que los estragos económicos causados por la presencia del coronavirus.

Este escenario de continuidad dará por resultado un aumento de la pobreza, afectaciones en la productividad en el campo y en la ciudad, todo esto se verá reflejado en una considerable disminución de la capacidad económica de las familias. En este contexto, cuando hablamos de innovación política nos referimos a que el gobierno tiene que buscar alternativas de acción que le permitan superar la crisis económica, para lograr esto es necesario que hasta cierto punto rompa con la inercia de las rutinas institucionales y despliegue su capacidad creadora a fin de no quedarse anclado en reproducir comportamientos y acciones que en nada contribuyen en la solución del problema económico.

Dicho de otra manera, a nuevos problemas se requieren nuevas soluciones. Esta idea representa la base de la innovación política, que se tendría que ver reflejado en acelerar sus tiempos de valoración y toma de decisiones. De actuar ante la adversidad, precisamente la tarea

fundamental de la política pública consiste en involucrarse en los problemas para construir alternativas de solución. En este concepto de la innovación política quienes pretendan evitar los problemas lo mejor que pueden hacer es dejar el ámbito de la política y dedicarse a otras actividades.

En el ámbito gubernamental, y anclados en este escenario, se requiere de una alta dosis de liderazgo social, un liderazgo que se traduzca en la capacidad de discutir, dialogar, negociar y ser factor de los acuerdos que se requieran en las acciones encaminadas para afrontar la crisis económica. Aquí la política del cuello de avestruz no viene al caso. De nada sirven los políticos que prefieren esconderse en lugar de salir a la arena pública para generar los acuerdos que sean necesarios. En este escenario, se requiere de políticos de contacto directo con los actores sociales, políticos con liderazgo social. Se debe trabajar mucho en tener un acuerdo entre las partes involucradas, tanto personal, los intereses, las opciones que tenemos y nuestros criterios. En esta pandemia las posibilidades debiesen aumentar a escala social, generar un ganar- ganar, pero lo que hemos visto es una suma cero.

Conclusiones

La gobernanza es una propuesta teórica aún en construcción, a medida que las sociedades se van volviendo más complejas por un mayor número de actores sociales con intereses contrapuestos, que la sociedad está más informada, participa más en la política; los gobiernos tienden a perder eficiencia y el respaldo de la mayoría de las minorías. Es por ello que los actores sociales se organizan y entre ellos construyen los puentes necesarios mediante los cuales resuelven su propia problemática y la de sus pares, sin la intervención, en muchos de los casos del gobierno.

Como se dijo más arriba, el problema es complejo razón por la cual se debe tomar en varias dimensiones. El primer aspecto a resaltar es el direccionamiento del gasto público, recuperando los servicios de salud, educación y seguridad como actividades estratégicas. El conflicto consistiría principalmente en el choque entre grupos políticos en cada una de las cámaras entre quienes intenten promover y quienes pretendan minimizar estas estrategias.

El segundo aspecto a tener en cuenta es la inclusión de los sectores multidisciplinarios para analizar la problemática real. Aquí se encuentra parte de la propuesta de investigación, prácticamente durante las jornadas informativas no se ha tenido ningún tipo de retroalimentación benéfica para los organismos gubernamentales ni para una mejora real en su gestión pública, pues quienes intentan solamente golpear al gobierno no representan un contrapeso político real, ya que en lugar de mandar especialistas para cuestionar legítimamente a las autoridades gubernamentales, mandan en su lugar a golpeadores insustanciales y neófitos en las áreas especializadas de gobierno.

La primera postura intentará resolver la pandemia con todos sus daños colaterales, su estrategia es la información prudente sin evitar la cancelación de las garantías individuales, su contradicción principal tal vez sea su política de austeridad y el intento de control de los gastos públicos aun cayendo en la ineficacia e ineficiencia por el uso de los recursos. La postura intentará recuperar el gobierno a cualquier costo social o económico. Ambas posturas son irreconciliables.

El segundo escenario de conflicto se presenta en el intento por otorgar la salud como garantía constitucional a la totalidad de la población contra una segunda postura que por motivos de negocio intentará maximizar una ganancia transformando el sector salud de público a privado. Tal vez si se intenta la mejora en la calidad del servicio la 2ª postura sea la indicada, pero sus

razones obedecen más a políticas neoliberales que al otorgamiento de beneficios sociales. En este caso también, ambas posturas son irreconciliables.

Finalmente, informar a la población sobre las acciones gubernamentales, así como la participación de la sociedad civil en actividades activas, preventivas y correctivas. El gobierno actual está totalmente rebasado en su capacidad de atender la mayor parte de los problemas económicos y sociales. Los medios de comunicación en su totalidad no benefician ni aportan casi nada al respecto. Las *mañaneras* del ejecutivo y el rendimiento de información del sector públicos, son actividades mediáticas netamente defensivas. La perfecta relación definida en los medios de comunicación privados, quienes tienen objetivos y relaciones perfectamente trazadas. En contraste la comunicación política pública pareciera depender sólo de una persona, así como de la buena voluntad de unos cuantos *influencers* quienes entre ellos demuestran una serie de conflictos.

Se necesitaría la participación pública y social en medios a fin de beneficiar a la población y como objetivo principal se trazaría la mejora del bienestar en la población. Se necesita además de la participación social en todos sus sectores, en todas sus determinantes y en todas sus expresiones siendo, la comunicación social la que pudiera activar dicha inclusión. A fin de definir un esquema efectivo de la administración pública, tan dependiente de la ciencia administrativa como de la inclusión de la sociedad en atención a sus problemáticas, la demagogia y la industria de la mercadotecnia política debe dejarse de lado. La gobernanza, aunque consiste en un tópico aparentemente nuevo, no lo es desde la perspectiva de la planeación estratégica ni de la reingeniería de la calidad total.

Analizar la causalidad en dichas problemáticas, la multideterminación, la multidisciplina y el caos de las referencias, lleva precisamente al enfoque de la complejidad con el que necesariamente deben abordarse las políticas públicas, que son la esencia de la gobernanza. El gobierno deja de ser rector, analista, gestor y formulador único de las soluciones que ya deben incluir a la sociedad. En el centro de planeación prevaleciendo en el gobierno, pero la toma de decisiones ya puede visualizarse multidimensionalmente.

En el enfoque de la gobernanza son varias las partes a complejizarse, a fragmentarse, abstraerse y volver a armar para una atención efectiva. La parte económica sería la parte que probablemente más va a generar conflictos. Se rompe el esquema internacional de la dependencia que forman las cadenas productivas y que le dieron vida a la globalización. Con esto quiero decir que necesariamente se tiene que reinventar la economía hacia su interior pues se torna conflictiva dicha dependencia. Financieramente se tendrían que buscar las herramientas que permitan la productividad real en lugar del enriquecimiento y el acaparamiento por lucro, depender solamente del dinero real en cualquiera de sus expresiones, rompiendo con el eterno esquema de las burbujas financieras del crédito irracional y la especulación, lo cual ha demostrado ser la causa principal de las crisis económicas internacionales. Se tendrían que replantear las actividades económicas que no depreden en su totalidad el medio ambiente.

El caso de la salud presentado por el problema pandémico del COVID 19, la parte social sería la que más me preocupa pues la desconfianza va a ser la base de toda relación social, desde una relación laboral hasta una relación sentimental. Por el contrario, la desinformación, así como la falta de estructura gubernamental tanto de capacidad instalada como humana, propicia que las personas no perciban el riesgo en el que se encuentran; incluso la falta de difusión y actualización los funcionarios públicos y/o de comunicación social inciden negativamente en la capacidad de afrontar un desastre.

Finalmente es de destacar que los resultados obtenidos en la investigación, así como las reflexiones derivadas del análisis de los datos, se puede concluir que la hipótesis alterna presentada en esta investigación se mantiene y se acepta como verdadera; por lo que se admite que la cobertura mediática es una herramienta que mejora la preparación del riesgo, así incrementa los niveles de resiliencia y confianza con las instituciones gubernamentales fomentando la gobernanza.

Bibliografía

- BECK U. (2007). *La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida*. Madrid. Paidós.
- Beck, U, (2001). *Políticas ecológicas en la edad del riesgo*. Barcelona, El Roure.
- Calderón Aragón, G. (2011) Lo Ideológico de los Términos en los Desastres. Revista Geográfica de América Central Número Especial, 2011- Costa Rica II Sem.2011 pp. 1-16
- Camou, Antonio (2001) *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés.
- Cohen, J. y Arato, A. (2001) *Sociedad Civil y Teoría Política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Nacional del Agua (2015) Reporte Anual 2014. Reporte del Clima en México. México. Edición CNA,
- Comisión Nacional del Agua (2016) Reporte Anual 2015. Reporte del Clima en México. México. Edición CNA,
- Comisión Nacional del Agua. *Estadísticas del Agua*. Disponible en <http://sina.conagua.gob.mx/sina/index.php?publicaciones=1>
- FAO (2011) *Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2011*. Roma. FAO.
- Farmer, Paul (2000) Desigualdades sociales y enfermedades infecciosas emergentes. En la revista Papeles de Población, vol. 6, núm. 23, enero-marzo, 2000 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Farmer, Paul. (2000) Desigualdades sociales y enfermedades infecciosas emergentes. En la revista Papeles de Población, vol. 6, núm. 23, enero-marzo, 2000 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
- Freire, Pablo. (1985) *La educación Liberadora*. México. Ed. SEP- El Caballito.
- Giddens, Anthony (1991) *Modernity and Self- Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Londres. Polity Press.
- GIECC (2013) *Cambio Climático 2013 Bases físicas*. Suiza. Mundi Press.
- González, J, (2003) *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*. México. Serie de documentos sobre Derecho Ambiental 12. PNUMA.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2015) *Informe Anual 2015*. Impreso el IPCC, Suiza.

- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2014) *Cambio Climático 2014 Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad*. Impreso el IPCC, Suiza.
- Habermas, Jürgen (1995) *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Habermas, Jürgen (1998) *Más allá del Estado nacional*. México. FCE.
- ISDR (2004) *Living with risk. A global review of disaster reduction initiatives*. Nueva York y Ginebra, ONU.
- Jolly, Richard. (2003) Desarrollo Humano y Neoliberalismo. Comparación de paradigmas. En *Lecuras de desarrollo humano*. Sakiko Fukuda-Parr y A. K. Shiva Kumar. Ed. Oxford University, Oxford, Inglaterra. Disponible en español en http://www.desarrollohumano.cl/pdf/red_v/neoliberalismo.pdf
- LEFF, Enrique. (2002) *Saber Ambiental*. México. Ed. Siglo XXI-UNAM.
- Luhmann, Niklas (1997) La clausura operacional de los sistemas psíquicos y sociales en: Fischer, H.R. y otros, "El final de los grandes proyectos", Gedisa, Barcelona.
- Luhmann, Niklas. (1992) *Sociología del Riesgo*. Guadalajara. 1ª Ed. Universidad de Guadalajara.
- Martínez Soria, J. Torres Ramírez, Ma. y Orozco Rivera, E. (2020) Características, medidas de política pública y riesgos de la pandemia del Covid-19. Recuperado de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4816/Covid19%20%28doc%20de%20trabajo%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. el 16 de abril de 2020 a las 13:00 hrs.
- NatCatSERVICE página electrónica disponible en: atcatservice.munichre.com/events/1?filter=eyJ5J5ZWFyRnJvbSI6MjAwMCwieWVhc1RvIj0yMDE2LCJldmVudEZhbWlseUlkcyl6WzQsNV19&type=2
- ONU (2001) *Cambio climático 2001: Informe de síntesis*. Nueva York, ONU.
- PNUD 2013 Informe sobre Desarrollo Humano 2013. ONU-PNUD. Nueva York, Estados Unidos.
- PNUMA (2002) Cambio climático y biodiversidad. Unidad de Apoyo Técnico del Grupo de Trabajo II del IPCC, Mundi Press, España.
- Prigogine, Ilya (1994) "Introducción", en: Federico Mayor Zaragoza. La Nueva Página, UNESCO, París, Francia Oswald Spring, Úrsula (1988). El Impacto de Crisis en la Estructura Social de México, Aportes de Investigación No. 22, CRIM/UNAM, Cuernavaca, Mor.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014) *Informe sobre Desarrollo Humano 2014*. Madrid. Publicaciones PNUD- Mundi Press,
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016) *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*. México. Publicaciones PNUD- Danda.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016) *Informe Anual 2015*. Madris, PNUMA.
- Sandoval, Francisco y otros. (2015) Congreso Virtual Internacional sobre Estudios de Género y Educación ISSN: 2007 – 7912 Género y Resiliencia ante la Catástrofe Ambientales;

CEGE2015 México 19 al 23 de octubre 2015 Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente. CENID A.C.

Sandoval, Francisco y col. “Modelo de los determinantes de la percepción de resiliencia a partir del riesgo y estrés percibidos en relación con la gobernanza de la protección civil”. Revista INVURNUS, vol. 12, núm. 1, México, 2017, pp.30-35.

Seija Flórez, C. (2011) Revisión de experiencias urbanas y periurbanas de cría animal como alternativa de seguridad alimentaria. Revista de Investigación Agraria y Ambiental. Colombia, año 53, vol. 61.

UNDP (2015) *Human Development Report 2015*. New York, Printed by PBM Graphics.