

Liderazgo y la gestión de crisis en México: un área de prácticas improvisadas en gobiernos sub-nacionales

Leadership and crisis management in Mexico: an area of improvised practices in sub-national governments

Pablo Crúz
Benjamín Méndez
Jorge E. Culebro Moreno

Resumen

El artículo examina algunas de las acciones implementadas durante la crisis provocada por el COVID-19, en tres gobiernos sub-nacionales: el de la Ciudad de México, del Estado de México y Jalisco, a los que se considera como ejemplos para estudiar las capacidades de liderazgo en gestión de crisis. Para ello, en primera instancia se lleva a cabo una revisión teórica sobre los aspectos relevantes de la crisis, los cuales nos ayudarán al análisis propuesto. A continuación, se exponen las acciones implementadas por los gobiernos sub-nacionales, con énfasis en dos de las tareas estratégicas del manejo de crisis, la toma de decisiones críticas y generar significado. Por último, con el objeto de elaborar una discusión sobre los datos expuestos, en la sección final se señala la importancia del desarrollo de capacidades para el manejo de crisis tanto a nivel sub-nacional como el nacional y de esta forma alejarse de las prácticas improvisadas.

Palabras Clave: Gestión de Crisis, liderazgo, COVID-19

Abstract

The article examines some of the actions implemented during the crisis caused by COVID-19, in three sub-national governments: Mexico City, the State of Mexico and Jalisco, which are considered as examples to study capacities leadership in crisis management. For this, in the first instance a theoretical review is carried out on the relevant aspects of the crisis, which will help us with the proposed analysis. Next, the actions implemented by the sub-national governments are exposed, with emphasis on two of the strategic tasks of crisis management, critical decision making and generating meaning. Finally, in order to elaborate a discussion on the data presented, the final section points out the importance of developing capacities for crisis management at both the sub-national and national levels and thus moving away from improvised practices.

Key words: Crisis Management, Leadership, COVID-19

Introducción

Durante una crisis, se pone en riesgo muchos elementos importantes y entre ellos el bienestar social, como el conjunto de condiciones de salud y seguridad en una comunidad, por ello, su gestión y un adecuado liderazgo en su manejo se vuelven de vital importancia para mantener dicho bienestar, así como para guiar a la ciudadanía durante y después del evento. En la Unión Europea, por ejemplo, diversos acontecimientos, como la crisis financiera y de migración, desencadenaron la necesidad de contar con organizaciones, comisiones y capacidades especiales para el manejo de la crisis (Boin, 2018). Por lo que, desde el principio del presente siglo, algunos países occidentales han invertido vastamente en el desarrollo de capacidades de manejo de crisis, tanto en el sector público, en municipalidades, hospitales, escuelas, etc., como en el sector privado (Boin, 2018)

Sin embargo, en México a pesar de experimentar tales sucesos catastróficos en reiteradas ocasiones, como los sismos inundaciones, epidemias, o incluso la pandemia de COVID-19, etc., sólo se ha logrado integrar comisiones de emergencia en hospitales de tercer nivel, el Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM) o el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), como se observa (Culebro, Méndez y Cruz, 2019), los cuales se han especializado básicamente en áreas como los desastres y las emergencias, y difícilmente

Recibido: 30 de agosto de 2020

Aceptado: 3 de noviembre de 2020

en enfoques relacionados con la gestión de crisis desde un ámbito organizacional como se expone en este artículo, aun cuando existe un marco normativo para la gestión de crisis y atención de las emergencias. Debido a esto, es difícil encontrar elementos que nos permitan hablar de la consolidación de la institucionalización de un manejo de crisis. Dicha situación logra reflejarse de forma más clara, en la implementación de medidas por los gobiernos sub-nacionales y locales, y con características de ser improvisadas, lo cual resulta en desempeños distintos del manejo de crisis actual del COVID-19.

En este trabajo se examinan algunas de las acciones implementadas durante la crisis provocada por el COVID-19, en tres gobiernos sub-nacionales: el de la Ciudad de México, del Estado de México y Jalisco. Se eligieron estos casos por dos razones. La primera es que esas entidades poseen un gran tamaño poblacional concentrado principalmente zonas metropolitanas donde la administración pública cuenta con mayores recursos de diversa índole. La segunda corresponde al vínculo político de las entidades, con distintos partidos políticos, lo cual les brinda una perspectiva administrativa particular sobre el manejo de la crisis. En consecuencia, se consideran como ejemplos adecuados para examinar las capacidades de liderazgo en gestión de crisis. Con el objeto de llevar a cabo el mencionado análisis, el trabajo se apoya en literatura de gestión de crisis para explicar cómo se interpretarán los aspectos de liderazgo en un evento crítico. Además, se examinan documentos oficiales, así como notas periodísticas donde se exponen las tareas realizadas por el gobierno durante la crisis, pues ayudan a identificar las prácticas de toma de decisiones y creación de sentido por parte de los gobiernos sub-nacionales. Al llevar a cabo estas acciones conjuntas, se logra plantear la necesidad de crear centros de capacitación en el tema, que cumplan el objetivo de realizar un manejo de crisis adecuado, entre y en las entidades federativas, con dirección, preparación y capacidad para recopilar las lecciones aprendidas (Boin, 2018). Este trabajo contribuye al campo del conocimiento al enfatizar la necesidad de crear agencias especializadas en la gestión de crisis, (la aportación más importante consiste en enfatizar la necesidad de crear organizaciones de gestión en las entidades federativas) no sólo a niveles nacionales como sucede en muchos países, sino también en gobiernos sub-nacionales pues en territorios tan vastos como el mexicano, dichos gobiernos pueden encargarse del manejo de una crisis, sin llegar a involucrar otras naciones.

Para lograr lo anterior, el presente documento expone, en primera instancia, algunos aspectos teóricos básicos sobre las crisis y gestión de crisis, sus características, el liderazgo y su papel en la gestión de crisis. Más adelante, se examinan brevemente algunas acciones implementadas por los gobiernos sub-nacionales aludidos, con énfasis en algunas de las tareas estratégicas del manejo de crisis. Por último, con fundamento en las experiencias examinadas, se desarrolla una propuesta sobre el manejo de la crisis, no con el objeto de pretender ser una guía estricta, sino con para plantear la necesidad del desarrollo de dichas capacidades y centros en México, antes de esperar el arribo de nuevas catástrofes y continuar actuando en forma aparentemente improvisada.

Crisis y gestión de crisis. Aspectos teóricos

La crisis puede ser entendida como una situación, percepción compartida, o constructo socio-lingüístico sobre una amenaza seria hacia las estructuras básicas o a las normas y valores fundamentales de un sistema, lo cual requiere de acciones urgentes por parte de las autoridades para evitar su materialización ya que generalmente se altera la paz y el orden de las sociedades (Backman y Rhinard, 2017; Boin, et al, 2005; Christensen et al, 2016; Matthews, 2012). Le sucede a una persona, un grupo, una organización, una cultura, una sociedad o inclusive al mundo (Boin, et al, 2005), y pueden presentarse como desde desastres naturales, ataques terroristas, pandemias, accidentes industriales o de transporte, fallos de infraestructura, entre otros, por ello, y debido a la complejidad de los sistemas y su interconexión, éstas cada vez más atraviesan fronteras que van desde límites geográficos, administrativos, de infraestructura y culturales (Boin, Hart y Kuipers, 2018; Christensen et al, 2016).

Pueden surgir de forma abrupta, rápida e inesperada dentro de largas eras de estabilidad gubernamental, donde las formas usuales de operar dejan de funcionar, se pueden presentar, a su vez, gracias a la acumulación de vulnerabilidades y presiones que eventualmente explotan, o pueden ser situaciones en pleno desarrollo sin soluciones obvias, lo cual toma por sorpresa la administración y pone bajo presión transformativa sus objetivos e instituciones (Boin, et al, 2005; Matthews, 2012). No obstante, la causa principal de su aparición reside en la inhabilidad de un sistema para enfrentar alteraciones en el contexto, por ende, la propia vulnerabilidad del sistema frecuentemente reside en lo profundo de sí mismo y puede ser desapercibida o desatendida por los elaboradores de políticas públicas (Boin, Hart y Kuipers, 2018).

Durante tales eventos los ciudadanos, con el objeto de evadir, o al menos minimizar, su amenaza y posible daño, buscan a sus líderes, sean políticos, administradores públicos, los más altos servidores públicos, o administradores

electos, pues ellos deben fungir como guía para salir de la crisis, explicar qué sucedió mal y convencer a la ciudadanía de que una situación como tal no sucederá de nuevo (Boin, et al, 2005).

Es prudente considerar que la crisis no necesariamente implica víctimas o daños, así como tampoco cuenta con dinámicas lineales, y en conjunto con características de los sistemas anteriormente señaladas, se vuelven difíciles de detectar y sólo basta un pequeño catalizador para iniciar un ciclo con potencial destructivo para todo el sistema (Boin, et al, 2005; Boin, Hart y Kuipers, 2018)¹. Por ende, Christensen et al (2016) sostiene que las crisis para los diseñadores de políticas públicas, los actores reguladores y los administradores, resulta difícil el establecer estructuras administrativas adecuadas que faciliten respuestas coordinadas donde se intente combinar la estabilidad y preparación organizacional, con flexibilidad y eficacia.

Asimismo, las crisis representan una fuente de poder ejecutivo para quienes las definen, pues ellos indican las estrategias adecuadas para resolverlas, por ello, a su vez, las crisis pueden ser conscientemente construidas con el objetivo de generar beneficios políticos (Matthews, 2012). En tal sentido, como explican Boin, Kuipers y Overdijk (2013), durante una crisis generalmente surge un juego donde diversos actores, como los políticos, los sociales y los medios de comunicación, declaran ganadores y perdedores, o héroes y culpables, con lo cual se crean juicios apresurados y visiones impresionistas acerca del liderazgo. Como resultado, no se le brinda a la ciudadanía una evaluación informada sobre la capacidad social para manejar una crisis, pues los líderes pueden empeorarla cuando ignoran las amenazas inminentes, toman decisiones inadecuadas, o simplemente cuando no presentan interés (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). En otras palabras, diversos actores típicamente, y a través de presiones, además de aprovechar las crisis para fomentar cambios imposibles de implementar en tiempos de normalidad, por parte de actores políticos, dificultan el trabajo del manejo de la crisis y convierten la tarea en un aspecto altamente político (Boin, Hart y Kuipers, 2018).

Por ende, cuando una situación de crisis emerge se desencadena la necesidad de contar con un liderazgo claro, una dirección principal, una adecuada y clara designación de responsabilidades, así como una cadena de mando jerárquica (Christensen et al, 2016), pues los líderes generan confianza en los miembros organizacionales por medio de relaciones y contextos establecidos sobre una normativa compartida, pero también les conceden y otorgan cierto grado de libertad y mayor capacidad de participación (Christensen, et al, 2007).

De tal suerte, las crisis también fungen como momentos definitorios para los líderes institucionales ya que, primero, en un relativamente corto periodo de tiempo deben encargarse de crear una línea de acción encargada de lidiar con la fuente de pérdida de legitimidad, así como de las consecuencias de la crisis; segundo, durante esos periodos de crisis el liderazgo puede ser forzado a iniciar cambios estratégicos de valores, de tareas tecnológicas, o de estructuras, con el objeto de reparar la legitimidad (Boin, 1998).

Es relevante clarificar que el concepto de liderazgo, para este documento, no hace referencia al individuo quien con sus propios esfuerzos convierte una organización en una institución, o lidia con una crisis, sino se percibe al liderazgo en el sentido expuesto por Boin y Christensen (2008), como la aplicación de estrategias y prácticas que guían a una organización joven durante los procesos cíclicos de la norma, así como en cuanto a una visión más descentralizada, directa y basada en el diálogo, donde no se utilizan demasiado los instrumentos formales de gobierno, aunque sí su estructura, pero sobre todo, donde los líderes son influenciados por el contexto cultural-institucional en el cual se han moldeado (Christensen, et al, 2007).

Ahora bien, la gestión de la crisis como papel fundamental del gobierno para fortalecer la resistencia de la población y de las redes de infraestructura críticas (Baubion, 2012), se puede definir, por ende, como la suma de las actividades dirigidas a minimizar el impacto, no sólo en los mencionados aspectos, sino también en las instituciones públicas (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). En la gestión de crisis, las amenazas y vulnerabilidades deben ser evaluadas de manera correcta para evitar el suceso, de lo contrario, éste ocurre y la vida ciudadana y el bienestar social, son afectados (Boin, et al, 2005). En tal sentido, un apropiado manejo puede hacer la diferencia entre un incidente o un completo desastre, pero requiere, principalmente, de dos estrategias con potencial de afectar los esfuerzos para ejercer liderazgo público: lidiar con los eventos en tierra y lidiar con la convulsión política provocada los mismos (Boin, Hart y Kuipers, 2018).

El manejo efectivo de la crisis, según argumentan Boin, Kuipers y Overdijk (2013), puede ser evaluado a través del liderazgo en la implementación de diez tareas ejecutivas a conocer: temprano reconocimiento; crear sentido; tomar decisiones críticas, o estratégicas; orquestar la coordinación horizontal y vertical; acoplamiento y desacoplamiento; generar significado; comunicación; rendición de cuentas; aprendizaje; mejorar la resiliencia. La aproximación del manejo de la crisis intenta reconocer la importancia del papel de la prevención y el manejo de los riesgos, aunque también acepta que las crisis siempre pueden suceder (Boin, Hart y Kuipers, 2018). No se trata de una tarea sencilla pues requiere una grande, compleja y saturada operación, la cual involucra muchas organizaciones tanto del sector público, como del sector privado, así como la supervisión del desarrollo de la

crisis, mantener comunicación con actores clave, investigar qué salió mal, rendir cuentas sobre las acciones, crear iniciativas para mejorar y reestablecer la sensación de normalidad, ello ante la evaluación continua de los líderes y liderazgo de distintos actores (Boin, et al, 2005).

Como se puede observar, la gestión de la crisis tiende a tratar con una diversidad de actores con diferentes intereses, prioridades, lógicas y valores, tales como actores del sector privado, o la ciudadanía (Baubion, 2012). Esta requiere de liderazgo en la implementación de múltiples tareas ejecutivas indispensables para lograr su manejo efectivo, y aunque existan diversas razones por las cuales no se puede esperar mucho del manejo de la crisis, se cuenta con evidencia la cual sugiere que la gestión de crisis importa y puede tener un impacto, de cualquier tamaño, en los resultados del manejo de la situación (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Gestión de crisis en gobiernos sub-nacionales

México es un país que ha atravesado diversos tipos de crisis causadas por múltiples factores, sean humanos, como la crisis financiera (2008), o naturales, como los terremotos (1985, 2017), las epidemias (H1N1 en 2009), huracanes (Gilberto en 1988). Su gestión, desde la perspectiva organizacional e institucional, ha sido estudiada principalmente en el sector salud a raíz del sismo de 2017 (Culebro, Méndez y Cruz; 2019), donde se observó la existencia de acciones de manejo de crisis derivadas de experiencias pasadas, entre las cuales identificaron creaciones de protocolos, entrenamientos, regulaciones, etc, pero también se percataron de la improvisación de medidas que provocó un servicio sub-óptimo durante el escenario de crisis. Lo anterior, según los autores, fue resultado de la falta de consideración de algunos aspectos cruciales del manejo de la crisis como el aprendizaje y mejorar la resiliencia, a nivel federal.

Sin embargo, con la llegada de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se ha requerido la acción por parte de gobiernos sub-nacionales en una multiplicidad de áreas. Como resultado, las administraciones estatales han implementado tareas de gestión de crisis, de una manera similar a las ocurridas en el sector salud en 2017, es decir, con aspectos de improvisación o incluso contradictorias entre gobiernos. Para llevar a cabo el análisis de las medidas implementadas por los gobiernos estatales, en este documento se analizan acciones de tres entidades federativas: la CDMX, el Edomex y Jalisco. Ello con el objeto de observar la disparidad en de liderazgo en la implementación de prácticas de gestión de crisis en entidades con gobernantes procedentes de tres partidos políticos distintos, pero también para señalar la necesidad de contar con centros de capacitación respecto al tema.

En tal sentido, debido a la imposibilidad de analizar las diez tareas de gestión de crisis en un documento, conforme a la información disponible y a razón de fungir como elementos facilitadores de la comparación entre distintas administraciones, en el presente documento se abordan dos aspectos del manejo de crisis: toma de decisiones críticas y generar significado. En el primero, desde una perspectiva organizacional-institucional, se consideran al menos dos niveles involucrados en el manejo de la crisis: quienes se encuentran a cargo de su gestión, es decir, el más alto nivel, deben procurar tomar decisiones estratégicas, orquestar y dar dirección al proceso, a la vez de evitar involucrarse en la toma de decisiones operacionales o buscar soluciones técnicas, puesto que los asuntos estratégicos suelen ser pocos, pero de mayor importancia; mientras los técnicos/operacionales, suelen ser numerosos. El segundo nivel es el operacional, encargado de ejecutar las decisiones estratégicas y que brinda relevante información de retroalimentación al nivel estratégico, útil para la toma de decisiones, o la modificación de alguna medida adoptada. Por su parte, cuando una crisis aparece, el generar significado es una tarea a realizar por los líderes, sean personas u organizaciones, en la cual se expone una interpretación de la situación. Esta labor busca generar esperanza y confianza a través de la creación de una historia convincente y empática de los hechos, apoyada, a su vez, en valores fundamentales. Asimismo, expone un plan a seguir para el regreso a la normalidad, y se encuentra en competencia con historias brindadas por opositores, las cuales pueden perjudicar el proceso de manejo de crisis.

Estado de México

El Estado de México (EDOMEX), acorde con los datos oficiales, es la segunda entidad con mayor número casos confirmados de COVID19 a nivel nacional², justo después de la Ciudad de México. La entidad, contiene el área más grande de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), y es la entidad más poblada de la nación, con más de 16 millones de habitantes en 2015³ y una densidad de 724 habitantes por Km² (INEGI, 2016a). Su primer caso confirmado de covid19, se presentó el día 29 de marzo de 2020 (GEM, 2020), con el cual una crisis anunciada estaría comenzando a materializarse.

El papel desempeñado por el gobierno estatal puede brindar relevantes ejemplos sobre el liderazgo en la ejecución de prácticas de gestión de crisis. Ante la anunciada crisis, la administración gubernamental en el Estado de México ha realizado diversas acciones relacionadas con el manejo de la crisis. Dichas acciones se encuentran vinculadas con

2 <https://COVID19.sinave.gob.mx/casosacumulados.aspx>

3 <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/>

dos de las tareas principales de la gestión de la crisis: la toma de decisiones críticas, las cuales contienen aspectos de regulación; generar significado. En este trabajo se centra la atención en la toma de decisiones críticas y el generar significado, pues son aspectos de gran relevancia y visibilidad, conforme reportes gubernamentales de la entidad y vinculados con el liderazgo en la gestión crisis.

a) Toma de decisiones

Se logran observar acciones gubernamentales que, según sus características, pueden ser clasificadas de la siguiente manera: acciones en el sector económico; restricciones y regulaciones; y creación e implementación de programas gubernamentales. El primer aspecto se visualiza como aquellas acciones de gobierno, y sus organizaciones, dirigidas a minimizar el impacto de la crisis en el área económica, principalmente a través de apoyos monetarios. Por su parte, restricciones y regulaciones se refiere a las medidas y regulaciones creadas e implementadas en la entidad, para reducir, o prevenir, el posible contagio; conforme la creación e implementación de programas, se le considera como las políticas y los trabajos ejercidos por el gobierno, en un sentido no monetario y con el objeto de minimizar las posibles afectaciones en diversas áreas.

a) a.1 Acciones en el sector económico

El 20 de marzo de 2020, una de las primeras acciones en apoyo al sector económico, la cual sería implementada en la brevedad, planteó la inversión de mil 600 millones de pesos mexicanos (mdp), con el objeto de apoyar a más de 800 mil familias de la entidad, en especial a los grupos vulnerables como mujeres, niños o adultos mayores (GEM, 2020).

Cinco días después, la decisión fue complementada de una forma donde se abarcarían no sólo los sectores vulnerables, a los cuales se les seguía destinando el monto aludido, sino también se dirigiría a otros sectores, con montos específicos para cada uno: productores de campo, 300 mdp; auto empleo, lo cual incluye proyectos productivos y micro créditos, 200 mdp a tasa cero y con periodo de gracia de cuatro meses; crédito para pequeñas y medianas empresas, 300 mdp; infraestructura desarrollada por empresas locales, 500 mdpm; así como un apoyo en abril del 50% de descuento sobre el impuesto de nómina, sólo para las empresas con menos de 50 trabajadores (García, 2020). En total la suma equivaldría a una inversión monetaria de 2 mil 900 mdp.

Una tercera etapa de la medida económica, se presentó el 4 de mayo en un contexto donde la ciudadanía y las empresas habrían mantenido confinamiento por cerca de un mes. El programa ahora no sólo ofrecería un subsidio en impuesto de nómina del 50% durante el mes de abril a empresas con hasta 50 trabajadores, sino con el fin de apoyar a 45 mil empresas, el descuento se extendió al mes de mayo y a negocios con hasta 100 trabajadores. No sólo eso, En el sector turístico se decidió nulificar el impuesto al hospedaje desde abril y hasta junio (GEM, 2020).

36

Como se puede observar, hasta finales de agosto, las decisiones económicas ejecutadas durante el proceso de crisis, abarcan apoyos monetarios directos, inversión en infraestructura, así como descuentos en impuestos a empresas y al sector turístico, lo cual mostrará su efectividad, o no, con el paso del tiempo.

a) a.2 Restricciones y regulaciones

Básicamente, como lo estableció el gobierno de la entidad (GEM, 2020), se han tomado decisiones críticas en cuatro aspectos: cierre de establecimientos, uso obligatorio de cubre bocas, supervisión de actividades y creación de regulaciones. Conforme el primer aspecto, dicha acción incluyó diversos espacios públicos como los centros de desarrollo infantil, bibliotecas, museos, guarderías, casas de Día del Adulto Mayor, entre otros.

Sin embargo, el cierre no sólo incluiría espacios públicos, sino también se tomó la decisión de cerrar centros comerciales, bares, centros nocturnos y básicamente los comercios no prioritarios, es decir aquellos que provean de artículos de primera necesidad. Para asegurar el cumplimiento de la medida, el gobierno implementó operativos especiales donde se cerrarían temporalmente diversas agencias del sector público, privado y social, pero también se aplicaron multas y sanciones a las empresas que no cumplieran con el mandato. Sin embargo, estos operativos no se dedicaron a cerrar comercios informales como los tianguis, sino sólo se decidió controlar el acceso a ellos en un sentido donde se estaría permitiendo el acceso a una persona por familia, con cubrebocas, entregando gel antibacterial y sin ser una persona en condición de riesgo.

Por otra parte, como medida preventiva adicional, el 08 de abril de 2020, el gobierno incitaba a la población en hacer uso de cubrebocas al salir a la calle. Esta medida para el 21 de abril cambiaría su sentido de fomento, a un

aspecto obligatorio una vez declarada la fase 3 de la epidemia a nivel federal. Las personas estarían obligadas a usar cubrebocas al salir de casa y al utilizar transporte público, mismo que estaría reduciendo su capacidad operativa en un 50% (GEM, 2020).

En cuanto a la supervisión de actividades, se tomó la decisión de que el transporte público estaría sujeto a monitoreo, para asegurar la implementación de medidas de prevención de contagio. El 22 de abril se publicó en la gaceta oficial una regulación que contenía las medidas obligatorias para aplicarse en el transporte público mexibus y mexicable; así, desde el 22 de abril y hasta el 30 de mayo el personal operativo y de supervisión forzosamente debía usar cubrebocas, mascarillas o cubierta facial, cuando se encontrara en la infraestructura del transporte público. El 29 de abril, otra regulación alertar a los municipios sobre el adecuado trato de los residuos, el gobierno difundió un protocolo y una cartilla de manejo de residuos COVID-19 (GEM, 2020). Además, el gobierno estatal clausuró construcciones que no cumplieron los lineamientos ambientales. También se encargó de supervisar la producción acuícola con el objeto de contener enfermedades y plagas en ese sector (GEM, 2020).

a) a.3 Creación e implementación de programas gubernamentales

Según la información oficial, se identifican tres acciones principales. La primera corresponde a la habilitación y asistencia a la ciudadanía y al personal de salud por medio telefónico y de video llamadas. Se puso a disposición de las mujeres de la entidad una “línea sin violencia”, para brindar asesoría psicológica, jurídica e información en general; una línea para orientar a la ciudadanía acerca del COVID-19; así como una línea especial para el personal de salud para atender las quejas por falta de insumos o por agresiones sufridas. Aunado a lo anterior, para brindar información a los familiares de personas hospitalizadas y como respuesta a los problemas enfrentados en uno de los hospitales de la entidad, se entregó equipo de telefonía móvil y tabletas al personal médico para poner en contacto a los pacientes con sus enfermos a través de video-llamadas y así evitar su acceso a los hospitales (GEM, 2020).

La segunda consiste en decisiones en cuanto al abasto y supervisión de calidad del agua. A partir de las primeras semanas de abril, el gobierno llevó a cabo un operativo especial para asegurar el suministro de agua potable por medio de camiones cisterna a los municipios que lo requirieran, así como a los hospitales. Además, se encargaron de monitorear la calidad del agua y revisar equipos de cloración. Aunado a lo anterior, el gobierno desazolvó 370 kilómetros de redes de drenaje (GEM, 2020) anticipándose a la temporada de lluvias para evitar inundaciones.

Una tercera área donde se observan las decisiones de gobierno ante la crisis, involucra al sector salud, su capacidad y suministro. Al inicio de abril, adquirió equipo nuevo para laboratorio con el cual se aumentó la capacidad de análisis de muestras de 200 a 500 diarias, lo cual se cumplió con la entrega de insumos y equipo de protección a los hospitales de la entidad (GEM, 2020). En adición, para la última semana del mismo mes se emitió una convocatoria para reclutar a personal hospitalario por un periodo de 6 meses, se realizaron acciones para reorganizar el sistema hospitalario, lo que incluyó adaptar auditorios públicos como espacios para rehabilitación de pacientes con enfermedades diferentes a COVID19 (García, 2020; GEM, 2020).

Una última acción para intentar lidiar con la crisis del COVID-19, fue el desarrollo e implementación de una campaña de prevención en comunidades indígenas, que consistió en distribución de información en lenguas nativas, sobre medidas de prevención y la enfermedad, en 43 de los municipios con mayor población indígena.

a) Generar significado

En este aspecto, en la entidad se dispuso un plan de regreso a la normalidad que informa a la ciudadanía las medidas consideradas por el gobierno para un regreso seguro y gradual a las actividades cotidianas. Este plan se toma como ejemplo pues es una de las acciones donde es notoria un cambio inesperado en el plan para la gestión de una crisis anunciada con meses de anticipación.

b.1 Presentación del plan de regreso a la normalidad

En el estado de México, a partir del 19 de mayo de 2020, en armonía con la estrategia sanitaria y el acuerdo emitido por el gobierno federal para la reapertura de actividades sociales, educativas y económicas, el gobierno Estatal estableció un plan de para un regreso seguro a las actividades, el cual se compone de cuatro ejes principales: salud, reapertura gradual de actividades, movilidad y coordinación en reapertura con la Ciudad de México⁴.

⁴ Ver https://salud.edomex.gob.mx/salud/plan_regreso_seguro

A través de este plan, se crea un sistema de semáforo para señalar el desarrollo de la epidemia, por medio de cuatro colores atribuidos a cierto nivel de riesgo. El primer color, rojo, significa un nivel máximo de alerta sanitaria el cual sólo las actividades denominadas esenciales y las “nuevas esenciales” –construcción, minería y fabricación de equipo de transporte-, pequeños negocios donde no se genera aglomeración de personas, industrias manufactureras y diversos tipos actividades relacionadas con servicios, podrían entrar en operación si seguían las medidas preventivas sanitarias establecidas: uso de cubre bocas, un aforo del 30% en actividades de servicios, respetar una distancia de 1.5 y 2 metros entre trabajadores, etc.

El segundo color es el naranja, y significa contar con un riesgo sanitario alto donde, además de incluir las medidas anteriores, incluye la apertura de servicios religiosos al mismo aforo. Por su parte, el tercer color, amarillo, es sinónimo de un riesgo sanitario intermedio donde se incluyen las actividades contempladas por los colores anteriores, así como la reapertura de museos, cines, teatros, entre otros, pero a un 60% de su capacidad total. Por último, en un escenario con un riesgo sanitario bajo, el color utilizado será el verde y no se plantearán restricciones a los establecimientos señalados, además de que podrán ser reanudadas las actividades educativas, siempre y cuando así sea determinado por las autoridades sanitarias y educativas correspondientes. En adición, se planteó la división del territorio en cuatro zonas, dos de las cuales son las zonas metropolitanas de Toluca y Ciudad de México.

Como se puede observar, el gobierno de la entidad presenta a la población un plan acorde con lo establecido por autoridades federales donde se muestran las diversas etapas previstas para un regreso a la normalidad. Sin embargo, con el desarrollo de la crisis, dicho plan presentado en mayo, enfrentó interrupciones pues a pesar de que la entidad se encuentra en semáforo naranja, a partir del 17 de agosto las autoridades tomaron la decisión de adoptar medidas del color amarillo, es decir, se permitió la apertura de museos, cines y gimnasios, siempre y cuando se respetaran las medidas de higiene como mantener una distancia antes señalada, así como el aseo de manos (AnimalPolítico, 2020). No sólo eso, la división del territorio en cuatro áreas, también presentó alteraciones pues ahora el gobierno presenta un monitoreo del sistema de semáforo por municipalidades y no por áreas, como se había planteado⁵, lo cual puede ser evidencia de una no correspondencia entre lo planificado por el gobierno, con la realidad, debido a la naturaleza de incertidumbre de las crisis, o bien de una falta de capacidad y preparación para el manejo de crisis por parte del gobierno, a pesar de ser un evento anunciado con meses de anticipación.

Ciudad de México

La Ciudad de México (CDMX) es el centro político y económico del país. En esta terciarizada urbe, que ha perdido actividad industrial, se localizan los corporativos de la mayoría de las grandes empresas que operan en México; tiene una alta concentración de empleo en servicios financieros, seguros, medios masivos, servicios inmobiliarios, servicios profesionales, científicos y técnicos. También concentra servicios médicos, educativos, de esparcimiento, culturales y deportivos. Aporta 23% del valor agregado nacional, 22.5% de las remuneraciones y 15.8% del empleo nacional (INEGI, 2018). En consecuencia, tiene una alta densidad de 5 mil 967 habitantes por km² (INEGI, 2016b), razón por la cual ahí se presentó el mayor número de contagios por COVID en los seis primeros meses de la pandemia.

Por el tamaño de su población posee la mayor infraestructura de salud del país con 210 centros de salud, 16 clínicas especializadas, un Hospital de Especialidades, 12 Hospitales Generales, siete hospitales maternos e infantiles, 10 hospitales pediátricos, dos Clínicas de Especialidades Toxicológicas y 5 Unidades médicas en prisiones, además de servicios médicos legales y varias unidades móviles, entre otras (SSCDMX, 2017). Además, cuenta con los hospitales de tercer nivel de la Secretaría de Salud (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que funcionan como referencia para todo el país (Culebro, et al, 2019). Por eso, entre un 20% y 30% de los pacientes hospitalizados por COVID-19 residen en otras entidades, mayoritariamente en el estado de México.

La información sobre la pandemia es muy abundante. Hay una página electrónica⁶ donde actualizada al 14 de agosto hay una lista exportable de 394 acciones del Gobierno de la Ciudad de México y Alcaldías, cada una con su link. Otra página⁷ contiene los 14 documentos del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México. En otra página más se pueden consultar los informes que diariamente presenta el gobierno de la CDMX⁸ incluyendo tablas y gráficas sobre hospitalizaciones, casos sospechosos, activos, defunciones, egresos de hospitales, llamadas, mensajes SMS, disponibilidad de camas, pruebas aplicadas, positividad, afluencia en sistemas de transporte, colonias de atención prioritaria con número de casos. En otra más, pueden revisarse en mapa todas las

5 Ver <http://www.edomex.gob.mx/COVID-19>

6 La fuente es <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/inventario-medidas-contingencia-COVID19/table/>

7 <https://COVID19.cdmx.gob.mx/nuevanormalidad>

8 <https://COVID19.cdmx.gob.mx/comunicacion/tipo/Reporte%20diario%20sobre%20COVID-19>

colonias y su número de casos activos⁹.

a) Toma de decisiones

De manera similar al estado de México, aquí se analizan las acciones gubernamentales en la Ciudad de México en tres campos: en el sector económico; restricciones y regulaciones; y creación e implementación de programas gubernamentales.

a.1 Acciones en el sector económico

La pandemia obligó a reorientar una parte del gasto público. Para identificarlo se creó un destino denominado “Contingencia COVID-19” Son dos las áreas que sistematizan las acciones económicas, de las que se presentan datos para el primer semestre del año.

1. “Reforzar el sistema de salud a tiempo, mediante la adquisición de insumos, la reconversión hospitalaria, la contratación de personal médico y el desarrollo y uso de sistemas tecnológicos para brindar información, diagnosticar, orientar y dar seguimiento a los casos”, que aumentó 8.4% (de 1,479 millones a 1,605 millones). Como acciones de gasto destacan: Contratación de personal médico, enfermeras, técnicos y trabajadores sociales, contratación de los arrendamientos de las Instalaciones Hospitalarias Temporales COVID-19, adquisición de suministros y equipo médico, entrega de cubrebocas en el metro y metrobús (CDMX, 2020a: 153-159)
2. Apoyos directos a población y empresas por la caída de ingresos: adelanto de programas sociales, ampliación del seguro de desempleo, acciones sociales para apoyar a personas que se quedaron sin fuente de ingresos, microcréditos para empresas”, cuyo monto creció 4.1% (de 1,613 millones a 1,679 millones). Como acciones de gasto destacan: entrega de Apoyos Económicos a las personas no asalariadas y personas quienes perdieron su empleo, trabajadoras sexuales, artesanos, kits médicos y apoyos alimentarios domiciliarios, apoyo a mujeres en condición de violencia doméstica, 50,000 créditos a Micro Pequeños y Medianos Empresarios por \$ 10,000, apoyo de \$500 a 1,250, 000 beneficiarios de programa educación Garantizada (CDMX, 2020a: 153-155 y 160-161)

a.2 Restricciones y regulaciones

Las principales restricciones fueron las dispuestas por el gobierno federal al inicio de la pandemia al cerrar temporalmente centros educativos, empresas no esenciales y lugares de ocio durante la “Jornada Nacional de Sana Distancia” del 23 de marzo al 30 de mayo (DOF, 24 marzo 2020).

Entre las restricciones establecidas en CDMX destacan tres dirigidas a la movilidad. Para incrementar la frecuencia de paso haciendo trayectos más rápidos y esperando aportar a la disminución de contagios, en abril se cerraron temporalmente 38 estaciones del Metro, 47 del Metrobús y 4 de Tren Ligero (20% del total en esos sistemas de transporte). Se implantó el programa Hoy No Circula Extraordinario para todos los vehículos particulares, exceptuando a los del personal de salud y servicios esenciales. Se suspendió el Paseo Nocturno en Bicicleta de marzo y el Paseo Dominical en Bicicleta. Se amplió el tiempo de uso para los usuarios de Ecobici a 60 minutos por bicicleta de lunes a viernes y 90 minutos los fines de semana. Entre marzo y junio, se acordaron algunas calles del Centro Histórico para disminuir la circulación de peatones.

Al implantarse a nivel nacional el uso del número 911 y el de Locatel para que cualquier ciudadano enfermo o con sospecha de COVID encontrara lugar en un hospital, rompiendo la restricción de las afiliaciones a los distintos organismos de salud, se difundió sistemáticamente la información.

a.3 Creación e implementación de programas gubernamentales

La Central de Abastos (CEDA) con sus 90 mil trabajadores que atienden diariamente a un promedio de medio millón de visitantes, probablemente es el mayor mercado de alimentos de América latina. Ahí el 28 de abril iniciaron las “Acciones para disminuir la morbimortalidad en la Ceda” (CDMX, 2020b) que fueron un protocolo especial de vigilancia y atención oportuna.

b) Generar significado

El gobierno de la CDMX concedió prioridad a establecer comunicación con la ciudadanía asumiendo el liderazgo en la gestión de crisis, insistiendo en una actuación coordinada con el gobierno federal, del estado de México y las Alcaldías. Usando mensajes en conferencia diaria, perifoneo en colonias y pueblos, mensajes por SMS, carteles de advertencia en colonias con alto nivel de contagio, se explicó la gravedad de la crisis, invitando a asumir voluntariamente las medidas de prevención y agradeciendo la colaboración ciudadana, alertando cuando las hospitalizaciones durante el semáforo naranja empiezan a subir e invitando

nuevamente a aportar al cuidarse. También insistió en que se dedican recursos y se implantan medidas innovadoras para superarla, invitando a revisar datos abiertos en la página gubernamental. Cuando en agosto, implantó el Programa de prevención Comunitaria (ver infra), se explicó la necesidad de visitar casa por casa, se difundieron videos, se auxilió de líderes locales y recientemente hasta de luchadores que recorren calles en Xochimilco invitando a la gente a usar cubrebocas, de ahí que este tipo de acciones fortalezcan la legitimidad del gobierno de la ciudad.

b.1 Presentación del plan de regreso a la normalidad

El 20 de mayo se presentó el Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México¹⁰ que recuperando las directrices del gobierno federal, establece el semáforo de la Ciudad de México indicando que sus reglas están en constante revisión por un grupo de expertos, así como el listado de actividades que podrán abrir en cada color, completadas con 36 lineamientos específicos de medidas de protección a la salud que deberán cumplir ese mismo número de grupos de actividades¹¹. El documento enlista los trámites reactivados en cada una de las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México, a la par que precisa acciones de la aceleración en la estrategia de digitalización masiva de trámites y servicios. Asimismo, enfatiza en la existencia de actividades realizadas en coordinación con el gobierno federal y con el gobierno del estado de México en los 60 municipios de éste que forman parte de la Zona Metropolitana del Valle de México. El plan Gradual, fue complementado el 29 de mayo con los “Lineamientos para la ejecución del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México y se crea el Comité de Monitoreo”, integrado por la Jefa de Gobierno y los titulares de las Secretarías de Gobierno, Salud, Administración y Finanzas, Consejería Jurídica y de Servicios Legales y Agencia Digital de Innovación Pública (CDMX, 2020c).

Un segmento relevante del Plan se dedica a las acciones para prevenir el contagio en el Centro Histórico, un área de 10 km² en donde se localiza el 6% de las unidades económicas, se realiza una actividad 15 veces mayor que en otras zonas y por donde transitan diariamente más de medio millón de personas (CDMX, 2020b). Ahí se aplicó un Programa para la Reanudación en forma paulatina, gradual, segura y ordenada de las actividades económicas y se adoptó un acuerdo con Medidas de Movilidad Peatonal temporal. Se sanitizaron calles, locales, se restringieron horarios de actividades y número de personas en las calles.

A partir del 10 de agosto, en medio de controversias de algunas entidades con el gobierno federal sobre la gestión de la pandemia, en la CDMX inició un programa de prevención comunitaria aplicado en las colonias y pueblos con mayor nivel de contagio, denominado “Programa de Detección, Protección y Resguardo de Casos COVID-19 y sus contactos”¹², creado para identificar tempranamente casos graves mediante visitas casa por casa e incremento de pruebas aplicadas, con medidas para reducir el tiempo de espera de resultados, esperando cortar la cadena de contagios, así como detectar y aislar a personas asintomáticas. Se estableció un mecanismo para seleccionar. Sus resultados han permitido pasar al semáforo naranja al bajar la positividad de 43% a 38% (CDMX, 2020b: 99-100).

40

Jalisco

El Estado de Jalisco se encuentra al oeste de México y es la tercera entidad más poblada con 8 millones 256 mil habitantes, la mayoría de los cuales se concentra en las zonas urbanas alcanzando 87%, superior al promedio nacional de 78%. En términos de salud, las principales causas de muerte en el Estado de Jalisco se concentran en las cardiopatías isquémicas, las enfermedades renal crónicas, la diabetes, la cirrosis y la violencia interpersonal, y excepto por la cardiopatía isquémica todas las demás se encuentran por encima del promedio nacional.

Al inicio de la crisis, el 14 de marzo con los primeros casos y el primer fallecimiento 9 días después, Jalisco ocupaba el lugar 8, pero rápidamente fue ascendiendo hasta llegar a formar parte de los 5 Estados con mayor cantidad de contagios en la República Mexicana junto con la Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato y Nuevo León. En septiembre, Jalisco ocupa el quinto lugar en casos acumulados (22,121 contagios) pero la cuarta posición por número de defunciones (2,683 fallecimientos) al 8 de septiembre; la mayoría de ellos en la zona metropolitana de Guadalajara, la capital del Estado; además, es uno de los 13 Estados que para esta fecha tiene más de mil casos activos.

De acuerdo a la normatividad, la prestación y la regulación de los servicios de salud es responsabilidad de la Secretaría de Salud y se realizan a través del Organismo Público Descentralizado “Servicios de Salud Jalisco”, el cual se organiza funcionalmente territorialmente en trece regiones sanitarias que cubren a la población de la entidad. Así, son autoridades sanitarias al gobernador del Estado, a la Secretaría de Salud. la Comisión para la

¹⁰ <https://COVID19.cdmx.gob.mx/nuevanormalidad>

¹¹ <https://medidassanitarias.COVID19.cdmx.gob.mx/>

¹² <https://COVID19.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presenta-gobierno-capitalino-programa-de-deteccion-proteccion-y-resguardo-de-casos-COVID-19-y-sus-contactos>

Protección contra Riesgos Sanitarios del Estado de Jalisco, el organismo “Servicios de Salud Jalisco”, e incluso a los ayuntamientos. Otros OPD que conforman el sistema son el Hospital Civil de Guadalajara, el Instituto Jalisciense de Cancerología, el Consejo Estatal de Trasplantes, y la Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Jalisco. Además, algunos otros servicios de salud son proporcionados por organismos federales como el IMSS y el ISSTE.

a) Toma de decisiones.

Al inicio de la crisis, Jalisco se manejó con “parámetros bajos”, pero debido al aumento en el número de casos, el gobierno implemento junto con la Universidad de Guadalajara (UdG) y laboratorios del sector privado un conjunto de políticas destinadas a disminuir los contagios, llamado la “Estrategia Radar” un sistema de detección activa de COVID-19, para ubicar oportunamente casos de COVID-19 a través de pruebas de Reacción en Cadena de la Polimersa (PCR), que aunque no son las mismas del gobierno federal son pruebas que se han utilizado por años en crisis de salud pública relacionada con enfermedades infecciosas. Uno de los principales problemas de esta medida consistía en la aplicación de pruebas mediante un modelo diseñado por la UdG pero diferentes a las que autorizaba el gobierno federal y como una forma de aplicar un número mayor de pruebas y tomar distancia de las estrategias federales. No obstante, fue necesario modificar estas estrategias a inicios del mes de junio debido la gran cantidad de contagios, y que la contabilidad de contagiados y defunciones era distinta al registro de la Federación. En este cambio se incluyó también la disposición oficial estableciendo como “Obligatorio el uso de cubrebocas para todas las personas que se encuentren en cualquier espacio público, como lo son la vía pública, los edificios públicos o el transporte público...” (Periódico Oficial, 19 abril 2020) que originó un conflicto social por la violencia policial, que incluyó un ciudadano asesinado y decenas de detenidos por protestas en días posteriores (Partida, 2020a, Partida, 2020b; Santos y Partida, 2020).

a.1 Acciones en el sector económico.

En temas económicos, Jalisco creó el Sistema Integral para la Reactivación Económica (SIRA), en la que las empresas debían registrarse de dos maneras. La primera para empresas con menos de 100 trabajadores, donde SIRA realizaría un sorteo de todas las empresas, notificando a la elegida datos de fecha y hora para realizar pruebas a todo el personal, la empresa estará obligada a someter a sus trabajadores a la prueba PCR; se pedía a los trabajadores a ser puntuales y respetuosos; en el caso de ser positivos se les informaba directamente por personal de SIRA, y este a su vez al patrón. La segunda manera de reactivación económica es para las empresas con más de 100 trabajadores, con un procedimiento similar, pero aquí la empresa debía crear pequeños grupos de personas para ser sometidas a las pruebas PCR, SIRA asistiría cada 15 días para realizar estas pruebas hasta concluir completamente con todo el personal.

Otra acción son los lineamientos del Plan Jalisco de Protección al Ingreso del 24 de marzo con el cual se pretendía otorgar un apoyo económico a las personas que hubieran visto afectadas sus fuentes de ingreso y estabilidad o continuidad laboral durante los primeros 30 días de la contingencia sanitaria (Periódico Oficial, 24 marzo 2020). Asimismo, para el 21 de agosto el gobierno emitió la convocatoria para el otorgamiento de apoyos de hasta 10 mil pesos para nómina y capital de trabajo, por un total de \$ 100,000.00 pesos. En este tipo de apoyos se buscaron asociaciones con el sector privado y junto con la empresa Sello Rojo, se inició la campaña de donación de litros de leche para quienes hubieran visto afectada su economía.

Por otro lado, el gobierno de Jalisco colaboró con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas INPI y la Secretaría de Salud de Jalisco SSJ para generar manuales de reactivación de actividades y los pasos a seguir en caso de estar en contacto o creer ser infectado por una persona infectada con COVID-19, conteniendo números de atención y procedimiento de primera acción ante una posible amenaza. Además, se otorgaron apoyos para el sector cultural y artísticos del Estado de hasta \$8,000.00 pesos.

a.2 restricciones y regulaciones.

Una de las primeras restricciones fue el acuerdo del 17 de marzo mediante el cual se clausuraban temporalmente los salones de fiesta, casinos, antros, cantinas, centros nocturnos y bares públicos (Periódico Oficial, 17 marzo 2020). Para el día 20 de abril se difundieron las medidas sanitarias para reducir la probabilidad de contagio por COVID-19 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, las que fueron reforzadas por el sector salud para ser acatadas por todo habitante del Estado de Jalisco, entre las que se estaban las de distanciamiento social.

El día 29 de abril se realizó la propuesta de llevar a cabo las actividades empresariales y escolares a distancia hasta nuevo aviso. En esta misma fecha se otorgó “condonar hasta el 100% del pago de los derechos y/o productos por actas de defunción, actas de nacimiento, actas de matrimonio, así como inhumaciones, reinhumaciones,

cremaciones, introducción de cenizas, exhumaciones y demás análogos relacionados con la disposición final de restos humanos, derivados de la pandemia conocida como COVID-19, para dar un trato digno, ágil y salubre a los cadáveres vinculados a esta pandemia, como medida para dar facilidades a las familias que así lo requieran.

Si bien, el gobierno del Estado de Jalisco pronosticó que para el 12 de junio sería el pico más alto de contagios en la entidad, por lo cual hizo un atento llamado a extremar precauciones para dichas fechas con el objeto de reiniciar las actividades económicas lo antes posible, no fue sino hasta el 28 de mayo cuando el gobierno tomó las medidas pertinentes para retomar tales actividades.

b) *Generar significado.*

De esta forma, para la segunda fase de transmisión comunitaria se tomaron medidas más fuertes de distanciamiento social y económicas tales como la suspensión de clases, el trabajo en casa, cancelación de eventos masivos y en espacios cerrados, así como la suspensión de actividades no esenciales, y al igual que otras estrategias federales se pidió a la población vulnerable a que permaneciera en casa.

Según la información oficial, un programa más ante la pandemia fue la creación del programa “Jalisco sin hambre, juntos por la alimentación” en el cual se distribuye alimento y despensa a las personas más vulnerables, como personas en situación de calle, proporcionando hasta 16 mil raciones diarias de desayuno, comida y cena, con un total de un millón 440 mil raciones dentro de 4 municipios:

Con el aumento de contagios y la puesta en marcha del semáforo para la reactivación económica, el gobierno de Jalisco se alejó de las propuestas federales, y por un lado adoptó medidas propias de reactivación distintas a lo que sugería la federación; y por otro lado, implementó lo que llamó el “botón de emergencia” que consistía básicamente en seguir dos indicadores, el primero era la tasa de incidencia de casos por fecha de inicio por casa millón de habitantes, que era de 400 casos; y el segundo, era el porcentaje de disponibilidad en los hospitales que no rebasara el 50%, y una vez pasado estos límites se detendría la actividad económica.

De esta forma, gran parte del significado de la gestión de crisis funcionó alrededor de la confrontación, tanto el programa radar con la aplicación de pruebas no aprobadas por la autoridad federal; por ejemplo, con la difusión de los laboratorios que aplican la prueba PCR y el programa de “aplicación de prueba para tu negocio”, así como con la posterior estrategia del botón de emergencia y el inicio de consultas a la ciudadanía sobre los acuerdos fiscales con la Federación. Todo esto ha generado por un lado un ambiente de conflicto y en su caso con comisiones de los derechos humanos por el uso del cubrebocas, y por el otros un distanciamiento con las estrategias federales y una débil coordinación entre las autoridades sanitarias Estatales y Nacionales.

Discusión y Conclusiones

42 Las tres entidades seleccionadas, Estado de México, Ciudad de México y Jalisco han tenido un papel relevante en la gestión de la pandemia del COVID-19, ya que en ellas se realiza una intensa actividad económica, que involucra no solo a la gran cantidad de personas que residen en su territorio, sino a residentes de otras ciudades con importantes nexos funcionales expresados en la movilidad cotidiana, condición que en esta época favorece el contagio. Se han excluido Estados como Nuevo León porque hemos podido recabar mayor evidencia de las acciones en las tareas de crear sentido y tomar decisiones críticas (Boin, Kuipers & Overdijk, 2013) en esas tres entidades.

En ellas encontramos dos momentos en la gestión de crisis. El primero corresponde al confinamiento generalizado a nivel nacional denominado “Jornada Nacional de Sana Distancia” en el periodo del del 23 de marzo al 30 de mayo (DOF, 24 marzo 2020). En ese lapso, por lo establecido en el lineamiento federal y por la urgencia de las decisiones hubo poco margen para acciones de los gobiernos subnacionales, que en general, solo siguieron los lineamientos federales lo que dejó poco margen para la improvisación.

El segundo momento corresponde al periodo denominado “Nueva normalidad”, cuyo acento central reside en el establecimiento de un semáforo epidemiológico, conforme al cual los gobiernos subnacionales adquieren mayor relevancia como autoridades sanitarias e instrumentan los detalles de la apertura paulatina de actividades (DOF, 14 mayo 2020). Las tres entidades realizaron tareas de gestión de crisis de una manera específica que permite establecer algunas diferencias y similitudes en el estilo de liderazgo y en las capacidades de los gobiernos (Christensen, et al, 2007; Boin y Christensen, 2008; Boin, 1998). En este segundo momento ha correspondido a los gobiernos estatales en calidad de autoridad de autoridades sanitarias establecer las medidas específicas de reapertura con bases en las indicaciones del semáforo epidemiológico. Y a partir de ahí es que se observan las diferencias en los estilos de liderazgo.

En el Estado y la Ciudad de México, se aprecia una similitud y mayor coordinación en las prácticas de toma

de decisiones, en una armonía enfáticamente planteada, con los lineamientos del gobierno Federal. En Jalisco, a pesar de que algunas restricciones y regulaciones, así como acciones en el sector económico son muy parecidas, se observa una intención de marcar un estilo propio de liderazgo, intentando alejarse, e incluso contraponerse a las recomendaciones federales. Un ejemplo fue “manejar la crisis con parámetros bajos”, al inicio de la crisis, así como la posibilidad de realizar pruebas fuera de los lineamientos federales.

A diferencia de lo ocurrido en la toma de decisiones, en la tarea de creación de significado, cada entidad operó en forma diferente. El Gobierno de la Ciudad de México puso énfasis en establecer una comunicación con la ciudadanía subrayando que descartó el uso de medidas coercitivas, invitando al comportamiento responsable e informando cotidianamente sobre los eventos críticos. Después, estableciendo distancia con el lineamiento federal, implantó un programa de mitigación comunitaria en las colonias con mayor contagio, aplicando masivamente pruebas PCR, para lo cual incrementó la capacidad de sus laboratorios, gestionó donaciones de equipo y estableció convenios con la UNAM e Institutos Nacionales de Salud. Poco a poco esta estrategia ayudó a superar un estancamiento de seis semanas en el comportamiento de la epidemia, aunque la disminución ha sido paulatina, la ciudadanía ha recibido bien las acciones de gobierno.

El Estado de México se concentró en la presentación y modificación de planes o estrategias, mostrando un perfil de bajo liderazgo, siempre apegado a los lineamientos federales y procediendo con mucha cautela en la apertura de actividades. El comportamiento, de seguir la pauta del gobierno federal, ha sido un rasgo en esta entidad, independientemente de su afinidad con el presidente en turno.

En Jalisco, la actuación del gobierno procuró demostrar que la entidad tiene mecanismos propios para realizar la gestión de la crisis, diferentes en algunos aspectos a los del gobierno federal, comunicando a la ciudadanía la idea de que las propuestas federales son incorrectas, sin escatimar declaraciones en prensa de abierta discrepancia, pero sin dedicar suficiente tiempo para explicar el significado de los eventos críticos. Cuando ocurrieron los abusos policiales y las manifestaciones de protesta derivados de obligar al uso del cubrebocas y aplicar penas por no atacar la indicación, la responsabilidad se intentó trasladar al gobierno federal, aun cuando posteriormente fueron suspendidos 14 policías de investigación involucrados.

Si bien en los tres casos, se puede distinguir un área de prácticas improvisadas, las similitudes y diferencias examinadas en el manejo de crisis dan relevancia a tres aspectos principales a tomar en cuenta. Primero, al considerar que la gestión de la crisis es un asunto altamente político, que convoca tanto al gobierno como a otros actores, entre los que se encuentra la oposición y otros sectores como el social y el privado, a intentar fijar a la agenda y establecer entre la ciudadanía su interpretación de la crisis y de las medidas para enfrentarla, se explica el comportamiento de los tres gobiernos subnacionales. En los tres casos se aprecia la situación descrita por Christensen, et al (2007), en la cual los estilos de liderazgo responden a los tiempos políticos de la administración pública.

En la ciudad de México, donde la jefa de Gobierno es políticamente afín al actual Presidente, la similitud se interpreta apego a la política federal; y las políticas diferenciadas se explican por la necesidad de disminuir el nivel de contagio y el número de defunciones en la capital del país, por ende, se incrementó el gasto público dedicado a COVID, lo cual, a su vez, se entiende como un signo de independencia y ejercicio de liderazgo institucional en función de las dinámicas políticas y elecciones futuras.

En el estado de México, el seguir la pauta del gobierno federal se explica tanto por la cultura prevaleciente en el partido político del gobernador de seguir los lineamientos al mandatario federal, como por la ausencia de aspiraciones políticas futuras de un gobernador que prefiere no tener conflictos y culminar de la mejor manera su periodo. En el caso de Jalisco, se considera que las aspiraciones políticas futuras del gobernador han marcado la agenda, impeliendo a mostrar el uso de instrumentos diferenciados y criticando con dureza a funcionarios federales.

Segundo, el manejo de la crisis por las administraciones de las entidades permite apreciar la existencia de tres reacciones: pasividad, acciones improvisadas en las prácticas implementadas, o acciones no aplicadas con la premura que la magnitud de la crisis exigía. En el Estado de México, se asume una actitud pasiva, escasamente complementada con pequeñas acciones propias que no marcan una gestión propia que corresponda con su contexto particular. Incluso, cuando en la Ciudad de México se consideró necesario iniciar la apertura de actividades y se declaró semáforo naranja, contraviniendo el color rojo sugerido por el gobierno federal, el gobernador del estado de México prefirió esperar dos semanas más para pasar al semáforo naranja. En Jalisco, ocurre lo contrario, las acciones del gobernador parecen una contra respuesta a las acciones federales, con miras a confrontar al gobierno federal e imponer a nivel nacional su propia versión de lo que significa la crisis y cómo se debería actuar. Al hacer esto, surgieron acciones improvisadas como la obligatoriedad en el uso del cubrebocas, que fue claramente un acto legal sin meditar las posibles consecuencias, que terminaron dañando la imagen del gobernador. En la Ciudad de

México, la estrategia de prevención comunitaria ha sido exitosa, pero pudo implantarse desde la “Jornada Nacional de Sana Distancia”.

El tercer aspecto, resultado de la evidencia presentada, muestra la necesidad de contar con centros de capacitación y adiestramiento de servidores públicos especializados en el tema de manejo de crisis, los cuales en un principio brinden asesoría a las administraciones, pero tengan el objetivo de llegar a ser organizaciones de gestión de crisis con autonomía, pues cuando tales eventos críticos se presentan, la coordinación entre organizaciones de distintos gobiernos, así como la creación de políticas correspondientes a los contextos particulares, se vuelve esencial para salvaguardar la vida de la ciudadanía.

Referencias

- Animal Político (2020, 14 de agosto). “CDMX se queda en naranja; en Edomex abren cines, museos y gimnasios”. *Animal político*: <https://www.animalpolitico.com/2020/08/cdmx-semaforo-naranja-edomex-abren-cines-museos-gimnasios/>
- Backman, S y Rhinard, M. (2017). “The European union’s capacities for managing crises”. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Stockholm University, 1-11.
- Baubion C. (2012). *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. OECD.
- Boin A., Kuipers S. y Overdijk W. (2013). “Leadership in times of crisis: a framework for assessment”. *International Review of Public Administration*. Vol. 18, No. 1, 79-91.
- Boin, A. (1998). *Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems*. The Netherlands: Eburon.
- Boin, A. (2018). “The transboundary crisis: Por qué no estamos preparados y el camino adelante”. *J. Contingencies and Crisis Management*. Leiden University, The Netherlands, 1-6.
- Boin, A. Hart P., Stem E. y Sundelius B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.
- Boin, A. y Christensen, T. (2008) “The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership” *Administration & Society*. Norway: University of Oslo, 3, (40), 271-297.
- Christensen T., Danielsen A., Laegreid P. y Rykkja L. (2016). “Comparing coordination structures for crisis management in six countries”. *Public Administration*, 94, 316-332.
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, G. y Røvik, A (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. United Kingdom and United States: Routledge.
- Ciudad de México, Finanzas Informe de Avance Trimestral Enero-Junio 2020 (CDMX, 2020a). https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/banco_info_2020_2/IAT_Enero_Junio2020.pdf
- Culebro Jorge, Méndez Benjamín y Cruz Pablo (2019). Coordination and regulation in crisis management. Response of the health sector to disasters. The case of the 2017 earthquake in Mexico City. *International Public Management Review* Vol. 19, Iss.2. 2. <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/346/335> ISSN 1662-1387
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 14 mayo 2020). Acuerdo por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 24 marzo 2020). Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) (2020b). Sexto acuerdo por el que se establecen los

lineamientos para la ejecución del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México y se crea el Comité de Monitoreo.

García, A. (2020, 20 de abril). Anuncia Alfredo Del Mazo reorganización del sistema hospitalario por COVID-19. El Sol de Toluca. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/anuncia-alfredo-del-mazo-reorganizacion-del-sistema-hospitalario-por-COVID-19-5125187.html>

GEM (2020). Servicios a medios. Comunicados. Estado de México, México. <https://www.gem.gob.mx/medios/w2ls.aspx?tser=C> .

Gobierno de la Ciudad de México (2020c). Segundo Informe de Gobierno, CDMX. <https://informedegobierno.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/Segundo-Informe-de-Gobierno.pdf>

INEGI (2016a). Panorama sociodemográfico de Estado de México 2015.

INEGI (2016b). Panorama sociodemográfico de la Ciudad de México 2015.

INEGI (2018). Censo Económico 2018. Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC). <https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html> .

Matthews F. (2012) Governance, Governing and the Capacity of Executives in Times of Crisis. In: Lodge M., Wegrich K. (eds) Executive Politics in Times of Crisis. The Executive Politics and Governance series. Palgrave Macmillan, London, 2017-238

Partida (2020^a, 7 de junio). *Crimen infiltra a la fiscalía estatal, sospecha el gobernador Alfaro*. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2020/06/07/politica/007n1pol>

Partida (2020^b, 5 de junio) “Estallan protestas en Jalisco por la violencia policial”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/05/estallan-protestas-en-jalisco-por-la-violencia-policial-3711.html>

Periódico Oficial (19 abril 2020). Acuerdo del ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco, mediante el cual se emiten diversas medidas de seguridad sanitaria para el aislamiento social, de carácter general y obligatorio, con motivo de la pandemia de COVID-19. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/04-19-20-bis.pdf>

45

Periódico Oficial (17 marzo 2020). Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco mediante el cual se clausuran de manera temporal salones de fiesta, casinos, antros, cantinas, centros nocturnos y bares, derivado de la pandemia de COVID-19. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-17-20-vi.pdf>

Periódico Oficial (24 marzo 2020). Acuerdo del Ciudadano Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco mediante el cual se crea el Plan Jalisco COVID-19, que tiene por objeto proporcionar apoyos económicos a las personas afectadas por las medidas preventivas y de contención, adoptadas en razón de la pandemia COVID-19. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/03-24-20-iv.pdf>

Santos y Partida (2020, 25 de junio). “Suspenden a 14 agentes de la fiscalía de Jalisco para investigarlos por represión”. *La Jornada*. En: <https://www.jornada.com.mx/2020/06/25/estados/027n2est>

Secretaría de Salud de la Ciudad de México (2017). 5º Informe de Gobierno.

<https://www.jalisco.gob.mx/prensa/noticias/106036>

<https://www.facebook.com/SaludJalisco/posts/1696838590458094>

[https://gacetamedica.com/investigacion/como-funcionan-y-en-que-se-diferencian-las-pcr-y-los-test-rapidos-de-](https://gacetamedica.com/investigacion/como-funcionan-y-en-que-se-diferencian-las-pcr-y-los-test-rapidos-de)

coronavirus/

<https://ssj.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/9009>

<https://www.informador.mx/jalisco/Confirman-20-defunciones-mas-por-COVID-19-en-Jalisco-suman-461-20200621-0082.html>

<https://coronavirus.jalisco.gob.mx/jalisco-sin-hambre/>

<https://www.zapopan.gob.mx/apoyoCOVID19/>

https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Punto_de_Acuerdo_condonar_pago.pdf

<https://coronavirus.jalisco.gob.mx>

Pablo Cruz es Doctorante en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, Enfoque de estudios en el área organizacional/institucional (UAM). Maestro en Economía y Gestión Municipal (CIECAS-IPN). Estancias de investigación en las universidades de Oslo (2017) y Leiden (2019). Áreas de investigación: análisis institucional, organizacional, instituciones informales, gestión de crisis.

Correo electrónico: stolzcross@hotmail.com

Benjamín Méndez Bahena es Profesor- investigador del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I. Becario EDI y SIBE en el IPN. Profesor en el Doctorado en Innovación en Ambientes Locales y en la Maestría en Economía y Gestión Municipal en el CIECAS-IPN. Su línea de investigación es gestión pública en temas relacionados con el desarrollo urbano, regional y local. ORCID 0000-0001-7046-4992.

Correo electrónico: bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx

Jorge E. Culebro M. es Profesor Titular Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa, Coordinador del Cuerpo Académico Gestión Pública y Desarrollo Social –GEPDESO-, responsable del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional (LAIO). Coordinador del programa de investigación sobre Gestión de Crisis UAM-C. Dr. Polit Universidad de Bergen. SNI Nivel II, Research Fellow del Centro para Investigación y Diseño Organizacional de la Universidad Estatal de Arizona. (COORD). Áreas de interés: Regulación, reforma administrativa, sistemas de bienestar social, análisis institucional y organizacional, Coordinación y Gestión de Crisis y Desastres. ORCID: 0000-0002-1200-4469

Correo electrónico: jcmoreno@cua.uam.mx