



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

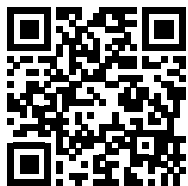
ISSN: 0719-3688

Vol. 11 / N° 1

2023

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web



POLÍTICAS REGULATIVAS Y NORMATIVAS EN LA GESTIÓN DE CRISIS COVID-19 EN TRES ENTIDADES DE MÉXICO*

*REGULATIVE AND NORMATIVE POLICY
IN THE MANAGEMENT OF THE COVID-19
CRISIS IN THREE MEXICAN STATES*

autores

Pablo Armando Cruz Hernández*

Benjamín Méndez Bahena**

Jorge Culebro Moreno***

Artículo recibido el 11 de noviembre de 2022
y aceptado el 14 de enero de 2023.

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Alacip), en julio de 2022. Autor de correspondencia.

** Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Asistente de investigador en el Departamento de Estudios Institucionales de la UAM, Unidad Cuajimalpa de la Ciudad de México. México. Línea de investigación enfocada en los temas relacionados con el análisis organizacional e institucional, así como en gestión de crisis. Correo de contacto: stolzcross@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8455-0418>.

*** Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona, España (Cum Laude). Profesor investigador del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (Ciecas) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en México, Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I de México. Profesor en el doctorado en Innovación en Ambientes Locales y en la Maestría en Economía y Gestión Municipal, actualmente Coordinador, en el Ciecás. Línea de investigación: gestión pública desarrollando temas relacionados con el desarrollo urbano, regional y local, gestión de la seguridad ciudadana, coordinación institucional, gestión de crisis. Correos de contacto: bmendez@ipn.mx. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7046-4992>.

**** Doctor en Administración y Teoría de la Organización (Doctor Raerum Politicarum) por la Universidad de Bergen, Noruega, en el Departamento de Administración y Teoría de la Organización. Profesor Titular C de tiempo completo del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa. Coordinador del Cuerpo Académico Organización, Institución y Asuntos Públicos. Responsable del Seminario de Análisis Institucional del posgrado en CSH, así como del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional (LAIO), en Ciudad de México, México. Miembro del SNI Nivel II de México, perfil deseable Promep y Research Fellow del Centro para Investigación y Diseño Organizacional de la Universidad Estatal de Arizona. Áreas de interés: regulación, reforma administrativa, sistemas de bienestar social, migración, análisis institucional y organizacional, Coordinación y Gestión de Crisis y Desastres (covid-19). Correo de contacto: jcmoreno@cua.uam.mx, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1200-4469>.

RESUMEN

Desde la perspectiva institucional y de gestión de crisis, este artículo examina la naturaleza y efectos de algunas medidas implementadas en tres gobiernos subnacionales de México (Estado de México, Ciudad de México y Jalisco) que buscaban disminuir el impacto del brote de covid-19. El objetivo es indagar acerca de la respuesta ciudadana ante tales disposiciones, de carácter normativo y regulativo, durante la pandemia de Covid-19. Metodológicamente, se usa el método cualitativo de estudios de casos (Ragin, 1999; Anol, 2012) y el comparativo (Sartori, 1991; Pollit, 2016). El análisis incorpora la duración de una crisis, variable escasamente examinada en la literatura de gestión de crisis. En la investigación se observa que cuando una crisis emerge, el pensamiento estratégico es indispensable para identificar las particularidades contextuales, priorizar las políticas normativas y hacer frente a un posible evento de larga duración.

PALABRAS CLAVE: regulativo, normativo, gestión de crisis, liderazgo, reacción ciudadana

ABSTRACT

From an institutional and crisis management perspectives, this paper analyses the effects and nature of some policies executed in three Mexican subnational governments (México State, México City and Jalisco), that aimed to reduce the impact of the covid-19 outbreak. This in order to analyze how the citizenship responded to the implementation of some normative or regulative policies, during the covid-19 pandemic. We use the qualitative methodology of case study (Ragin, 1999; Anol, 2012) and comparative analysis (Sartori, 1991; Pollit, 2016). The study includes time crisis duration, as a variable that is scanty examined within the crisis management literature. We conclude that when a crisis emerges, strategic thinking and an adequate leadership, becomes an essential feature in order to trying identify contextual specificities, to prioritize normative policies and thus, being able to deal with the possibility of facing a long-term crisis.

KEY WORDS: regulatory, normative, crisis management, leadership, citizen response

INTRODUCCIÓN

Durante una crisis es común que los ciudadanos dirijan sus miradas hacia los líderes, políticos, administrativos, sociales o de otro tipo, con el objetivo de escuchar sus recomendaciones para evadir o minimizar los daños que puede provocar esa eventualidad. Los líderes deben fungir como guías para lidiar con la crisis, definiendo sus características y exponiendo las acciones por implementar. De igual modo, su labor es hacer creer a los ciudadanos que un evento crítico similar no va a acontecer de nuevo (Boin et al., 2005).

Los líderes o jefes de Gobierno que ocupan cargos políticos o administrativos tienen la tarea de diseñar e implementar políticas para lidiar con las posibles amenazas que puedan poner en riesgo el bienestar social durante y después del evento; es decir, se encargan del manejo de la crisis. Durante los más de 30 meses que lleva la pandemia del Covid-19, las medidas impuestas por los gobiernos han demostrado el poderío del Estado sobre las personas, su privacidad, libertad de movimiento y derechos en general.

Dicha situación presenta dos inconvenientes. Por un lado, a pesar de todas esas restricciones, solo se ha logrado contener una crisis en constante transformación que no conoce fronteras (Hart, 2022). Se prolonga por muchos meses, con aplicación de planes de vacunación desiguales e insuficientes, por lo que la situación podría volver a descontrolarse en cualquier momento. Además, desde febrero de 2020 se presenta como una crisis dual al sumarse la guerra en Ucrania. Por otro lado, ha provocado reacciones ciudadanas de distinta índole. Algunas se expresan como presión hacia el Gobierno guiada por el escepticismo, como enojo por la imposición de medidas que afectan la forma de vida, como ansiedad por el término de la pandemia, por saber

cuándo se reactivarán las actividades cotidianas (Pot et al., 2022). En muchos casos, se trata de actos de protesta contra el Gobierno, incluso violentas, tal como ha sucedido en diversas ciudades europeas (BBC, 2021). En algunos países, el descontento ciudadano ha sido un factor relevante en derrotas de partidos políticos gobernantes.

Tales presiones merman la legitimidad de las autoridades. Por ende, difícilmente son ignoradas por los hacedores de políticas públicas, quienes, esperando reducir la incertidumbre, se apresuran a la creación e implementación de medidas tácticas y simbólicas, propensas a ser reajustadas y rediseñadas una y otra vez, mientras dejan muy de lado las estratégicas (Hart, 2022). Es decir, en las crisis los gobiernos deben elegir entre las políticas regulativas, generalmente plasmadas en planes diseñados en ambientes controlados, estables y rutinarios; y políticas normativas, a pesar de que aún en el pleno desarrollo de una crisis las consideraciones estratégicas y normativas suelen prevalecer en el razonamiento y decisiones de los líderes en tanto no se sabe cuáles llegarán a perdurar en el tiempo (Boin et al., 2005), como ha sucedido con la pandemia de covid-19.

En México, durante la crisis de Covid-19 los tres niveles de Gobierno han creado e implementado, a través de instituciones y organizaciones públicas, un abanico de medidas, algunas de ellas caracterizadas por su improvisación, sin considerar el contexto, las actividades ni el bienestar de los ciudadanos (Cruz; Culebro y Méndez, 2020). Tales medidas pueden ser distinguidas por su naturaleza, normativa o regulativa. Ante ellas, en distintos lugares del país la ciudadanía ha reaccionado en formas que van desde las manifestaciones de protesta ante lo que se consideran imposiciones, hasta el voluntario seguimiento y difusión de la información acerca de las recomendaciones gubernamentales,

sin necesidad de recurrir al uso de instrumentos coercitivos. Esta variedad de prácticas culmina con en efectos y desempeños variados respecto de la gestión de la crisis. En consecuencia, los gobiernos y sus instituciones, con el objeto de contar con una ciudadanía receptiva, comprensiva y participe de las medidas fomentadas para generar un adecuado manejo de la crisis, parecen encontrarse ante una situación en que deben decidir si optan por políticas de carácter normativo o regulativo.

1. METODOLOGÍA

Este artículo examina algunos ejemplos de políticas implementadas por tres gobiernos subnacionales: Estado de México, Ciudad de México y Jalisco (Figura 1) entre marzo y diciembre de 2020, una de las épocas más cruentas de la pandemia. El objetivo es analizar, desde la perspectiva institucional y organizacional, así como de la gestión de crisis, qué tipo de acciones, normativas o regulativas, podrían fomentar una participación ciudadana activa que contribuya con un adecuado manejo de la crisis.

Dichos gobiernos fueron elegidos por tres razones. Primero, las entidades cuentan con una gran población quien reside principalmente en zonas metropolitanas con mayor infraestructura de Gobierno y salud. Así, en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) residen 21.8 millones de personas. La Zona Metropolitana de Guadalajara tiene 5,2 millones de habitantes, asentados en seis municipios del estado de Jalisco. La Zona Metropolitana del Valle de Toluca, en el estado de México, suma 2.3 millones de pobladores en sus 16 municipios conurbados, siendo la quinta en tamaño en el país. La Figura 1 muestra su ubicación. Segundo, los estados cuentan con gobernadores que provienen de partidos políticos de diversa índole, por ende, tienen una visión propia de las

medidas por implementar. Tercero, en las tres entidades se identifican acciones similares, condición que permite comparar las particularidades de su aplicación.

A partir de una de las tareas de gestión de crisis denominada *crear sentido* (Boin; Kuipers y Overdijk, 2013), se considera la percepción de la ciudadanía como factor fundamental, pues su participación contribuye a obtener resultados deseables, o bien a entorpecer las acciones en el manejo de la crisis. En tal sentido, se plantean dos proposiciones. La primera es que, cuando una crisis parece ser efímera, se sugiere enfatizar políticas de carácter regulatorio, sin dejar de lado las normativas, pues las medidas regulativas no perdurarán lo suficiente para fomentar el descontento social. La segunda es que, si la crisis se torna duradera y de lento desarrollo, se sugiere poner énfasis en políticas de carácter normativo, pues el aprendizaje, la interiorización conceptual y, con ello, la participación ciudadana puede contribuir a generar un adecuado manejo de crisis.



Se exponen, en primera instancia, consideraciones teóricas sobre los aspectos regulativos y normativos, desde la perspectiva institucional-organizacional, la crisis y su manejo, así como de la participación ciudadana que representa un ángulo importante en el desarrollo de la crisis y su gestión. Enseguida, se plantean cuatro acciones implementadas en los gobiernos subnacionales señalados para analizar su naturaleza y consecuencias en un particular contexto. Por último, se discute si las administraciones deben dar prioridad a políticas de índole regulativo, normativo o ambas para lograr un adecuado manejo de la crisis.

2. CONSIDERACIONES INICIALES

2.1. Aspectos normativos y regulativos desde el análisis institucional

Las instituciones, en primera instancia, son un conjunto de criterios elaborados por personas, con posibilidad de evolucionar o ser modificados, sujetos a un ritmo lento (North, 1995; March et al., 2011). Tales reglas son predominantes y socialmente transmitidas, simbolizan mandamientos normativos potencialmente codificables a los cuales están acostumbrados. Por ende, estructuran las relaciones, generan expectativas estables de comportamiento respecto de otros y representan sistemas sociales establecidos e internalizados en los actores (Hoodgson, 2006). Contienen elementos regulativos, normativos y cognitivos-culturales que, en interacción con actividades y recursos asociados, proveen de estabilidad y significado a la vida social (Scott, 2008). Cada uno de tales aspectos posee características específicas y esenciales para entender a las instituciones, su efecto

y estructura principal. Debido al objetivo de este estudio, los aspectos cognitivo-culturales serán omitidos, aunque no se desconoce su relevante papel en las tareas estratégicas de gestión de crisis.

La característica regulatoria conlleva la capacidad de establecer reglas, inspeccionar las acciones de los demás conforme a las mismas y, de ser necesario, atribuir recompensas o sanciones para moldear el comportamiento. La fuerza, sanciones y respuestas oportunas son ingredientes esenciales para el aspecto regulador, y frecuentemente se encuentran moderados por la existencia de reglas, sean presentadas como costumbres informales o leyes y reglas formales. Este concepto de regulación provoca visiones de represión o restricción, aunque muchos tipos de regulaciones fomentan las acciones de los actores sociales a través del otorgamiento de licencias, poderes especiales o beneficios hacia algún tipo de actores (Scott, 2008).

Conforme al aspecto normativo de las instituciones, los sistemas contienen normas y valores. Los valores son concepciones de lo deseable o preferido. Construyen estándares con los cuales las estructuras existentes o comportamientos pueden ser comparados. Las normas, por su parte, especifican la manera en la cual las cosas deben ser hechas, lo que también puede generar estándares, comportamientos y comparaciones. Los sistemas normativos definen las metas u objetivos, pero también indican la forma apropiada para perseguirlos. Algunas normas y valores son de aplicabilidad general en un colectivo, pero otras solo pueden ser aplicadas en cierto tipo de actores o posiciones. Esta situación genera la necesidad de crear papeles que especifiquen qué tipo de actor debe comportarse de cierta manera expectativas sobre su comportamiento sean mantenidas por otros actores silenciosos (Scott, 2008).

Los sistemas normativos son generalmente vistos como imposiciones y restricciones a la conducta de los individuos. Aunque así fuera, también fomentan y permiten la acción social. Su atención se centra en las obligaciones sociales. Las normas pueden provocar sentimientos fuertes asociados, principalmente, con la pena o desgracia cuando son violadas, u orgullo y honor cuando se actúa de manera ejemplar. Ello implica una autoevaluación que puede generar remordimiento o autorrespeto (Scott, 2008).

Ambos elementos institucionales, tanto los regulativos como los normativos, necesitan aceptación social y credibilidad. Generan legitimidad de una manera particular. La característica regulatoria obtiene legitimidad a través de instrumentos legales o cuasi-legales. La concepción normativa se sustenta en una manera más profunda de obtener legitimidad, basada en lo apropiado. Los controles normativos son más fácilmente internalizados, en comparación con los regulativos, y sus incentivos para la comodidad conllevan recompensas interiores y exteriores (Scott, 2008).

Ante un problema, una organización puede basar su actuación en instrumentos regulativos, dar respuesta con instrumentos normativos o desarrollar una combinación de ambos procedimientos. De este modo, para la ciudadanía los aspectos institucionales transforman una agencia en un ente valorado y significativo. Por ende, cuando una agencia adquiere normas y valores aceptados y deseados por la colectividad, generalmente es percibida como positiva (Christensen et al., 2007).

2.2. Gestión de crisis y liderazgo

La crisis es percibida como un suceso, una visión común sobre el mismo o una creación lingüística de la sociedad entorno a algo que pueda llegar a poner en peligro las normas, valores y estructuras esenciales de un sistema, condición que demanda aplicar con premura acciones gubernamentales con el objetivo de no permitir su surgimiento, pues de lo contrario la paz y el orden social podrían ser alterados (Backman y Rhinard, 2017; Boin et al., 2005; Christensen et al., 2016; Matthews, 2012). Lo anterior puede involucrar a un individuo, un conjunto de ellos, una agencia, alguna sociedad y su cultura o incluso al planeta (Boin et al., 2005), como en casos de desastre natural, ataques terroristas, pandemias, accidentes industriales o de transporte, fallos infraestructurales, etc. Este tipo de eventos críticos acontecen principalmente debido a la poca habilidad de un sistema para reconocer y tratar cambios contextuales. Es decir, debido a la vulnerabilidad existente en lo profundo de un sistema, los cambios en el contexto no son previstos ni atendidos por quienes formulan las políticas públicas (Boin; Hart y Kuipers, 2018). Así, tres componentes conforman la estructura principal de las crisis: la amenaza, la incertidumbre y la urgencia (Boin et al., 2005).

Por otro lado, cada vez más los eventos críticos rebasan fronteras y límites, tanto geográficos como administrativos, culturales y de infraestructura, por ende, para actores como los reguladores, administradores o creadores de políticas públicas, llegar a generar estructuras administrativas que permitan acciones coordinadas y estables, así como que posibiliten una preparación flexible y eficaz en las organizaciones, resulta una tarea compleja (Christensen et al., 2016).

Cuando una crisis emerge, la ciudadanía enfoca su atención en sus líderes, sean políticos, administrativos o altos servidores públicos, entre otros, con miras a procurar eludir o, de no lograrlo, minimizar la amenaza y el daño potenciales. Así, los actores que ocupan los cargos de mayor jerarquía en la administración pública tienen la responsabilidad de ser guías para salir del evento crítico, proporcionar explicaciones sobre qué se hizo mal y persuadir a los ciudadanos acerca de que un evento similar no volverá a presentarse (Boin et al., 2005). Así, la crisis siempre será uno de los roles fundamentales del Gobierno pues sus acciones son cruciales para volver más resiliente a la población y a la infraestructura vital de una sociedad (Baubion, 2012).

En consecuencia, ante la presencia de un evento crítico es necesario un liderazgo claro que proporcione un rumbo prioritario, y designe, de forma clara y pertinente, papeles y responsabilidades de actores, así como una jerarquía de mando con una estructura definida (Christensen et al., 2016), pues el liderazgo crea confianza a través de relaciones y contextos acordados respecto de normas comunes (Christensen et al., 2007). Por tal razón, y gracias a que en un lapso corto los líderes deben establecer un camino que se debe seguir para tratar con la razón del decrecimiento de la legitimidad y las consecuencias de la crisis, así como enfrentarse a presiones para forzar el inicio de una modificación estratégica de valores, tareas tecnológicas o de estructura con el objetivo de restaurar la legitimidad, los eventos críticos son momentos en que los líderes institucionales se definen (Boin, 1998).

En este artículo se hace referencia al concepto de liderazgo como implementación de acciones estratégicas y prácticas con el objetivo de fungir como guías durante las etapas normativas cíclicas de una joven organización, pero también desde una perspectiva con mayor descentralización, directa,

sustentada en diálogos, que utilice infraestructura de Gobierno, pero no demasiado en cuanto a instrumentos formales, con conciencia sobre el contexto cultural e institucional y su incidencia en los líderes y sus decisiones, en lugar de concebir al líder como aquel personaje que individualmente provoca la transformación de una organización en una institución (Boin y Christensen, 2008; Christensen, et al., 2007).

La adecuada gestión del liderazgo frente a una crisis es capaz de preservar la vida de la población, resguardar la infraestructura y reestablecer la percepción de confiabilidad en las instituciones públicas (Boin; Kuipers y Overdijk, 2013). La perspectiva de la gestión de crisis lleva a cabo un esfuerzo por señalar el importante rol de la prevención y manejo de riesgo, pero reconoce que un evento crítico siempre es propenso a acontecer (Boin; Hart y Kuipers, 2018). Así, como sostienen Boin; Kuipers y Overdijk (2013), es posible evaluar una adecuada gestión de crisis conforme a diez tareas ejecutivas y estratégicas:

- a. Temprano reconocimiento
- b. Creación de sentido
- c. Toma de decisiones críticas o estratégicas
- d. Orquestación de la coordinación horizontal y vertical
- e. Acoplamiento y desacoplamiento
- f. Generación de significado
- g. Comunicación
- h. Rendición de cuentas
- i. Aprendizaje
- j. Mejora de la resiliencia

2.3. La reacción de los ciudadanos

Durante mucho tiempo, la democracia, entendida como el proceso de elegir periódicamente a representantes de la sociedad para que en su nombre se tomen decisiones, fue considerada el mejor sistema de Gobierno. De esta concepción, cuyas ideas más generales se remontan a los griegos, emanaron los postulados de la participación política, formulados entre 1950 y 1960, que asocian la intervención de los ciudadanos a afiliarse o por lo menos votar por los partidos políticos, intervenir activamente en asociaciones religiosas, clubes de vecinos, escolares, sindicatos o agrupaciones deportivas (Norris, 2002).

Hace poco más de medio siglo diversas expresiones de descontento con las políticas gubernamentales empezaron a cuestionar que algunos segmentos de la sociedad no fueran cabalmente representados por quienes triunfan en los procesos electorales. Entre ellos, la disputa por los derechos civiles en los Estados Unidos, el movimiento estudiantil que convulsionó a algunos países, las protestas contra la guerra de Vietnam, entre muchos otros (Habermas, 1999; Norris, 2002; Pateman, 2012). Surgieron así los planteamientos de la democracia participativa, que aboga por la intervención ciudadana en el ámbito público, mucho más allá de los procesos electorales. Este proceso ha sido estudiado en la ciencia política y la sociología (Habermas, 1999; 1994; Sousa, 2004; Pateman, 2012), generando la clasificación de participación ciudadana institucionalizada que incluye las formas mencionadas previamente y la participación ciudadana no institucionalizada (Rodríguez, 2011) o no convencional de diversos movimientos sociales (Norris, 2002; Topf, 1995; Tilly, 1986; Tilly y Tarrow, 2006), que incluyen recursos como la protesta o el boicot (Inglehart y Catterberg, 2002), cuyo uso se ha popularizado.

Desde hace casi tres décadas en América Latina, al reconocerse el estrecho vínculo entre la cuestión pública y la ciudadanía, que se asociaron al auge de la descentralización, se formalizaron los procesos de participación ciudadana mediante instrumentos vinculantes y distintos tipos de instancias orgánicas (Cunill, 1995). En México, durante esos mismos años, esos factores concurren con las demandas de democratización del sistema político, fortaleciendo la exigencia de crear canales de participación ciudadana (Álvarez, 2006; Ramos y Reyes, 2005). Sin embargo, en muchos países tal proceso no logró incentivar a la ciudadanía a participar de manera efectiva (Ramos y Reyes, 2005) y se quedó solo en su inclusión en el marco legal.

Para algunos autores solo puede considerarse participación ciudadana aquel tipo de intervención enmarcado en el cauce legal, dejando de lado otro tipo de protestas ciudadanas de disgusto. Así, es común encontrar que, desde la óptica gubernamental, actos como las protestas callejeras no representan expresiones democráticas, sino “[...] acciones que atentan contra el orden y, por tanto, contra el Gobierno mismo” (Montesinos, 2004, p. 95). Sin embargo, su persistencia ha obligado a admitirlas como parte de las reacciones de la población ante acciones o la falta de acciones de los gobiernos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define a la protesta como una acción realizada en forma individual o colectiva para exponer opiniones, ideas, puntos de vista en discrepancia, oposición, denuncia o demandando una reivindicación (CIDH, 2019). Entre el amplio abanico de actos, incluye expresar un punto de vista, una postura política, un acto de autoafirmación de identidad, social o cultural, el apoyo o la crítica dirigida hacia otro sujeto social que puede ser el Gobierno, un partido político, una empresa, un organismo

internacional, un personaje público, entre otros, para visibilizar un problema de discriminación o marginación de un grupo social (Norris, 2002; Rodríguez, 2011). Los países que han signado su adhesión asumen la protesta como un derecho al que pueden acudir sus ciudadanos, por lo que se obligan a respetarla (CIDH, 2019).

Entre los años 2020 y 2022, la pandemia de covid-19 obligó a los gobiernos a implantar medidas para disminuir la cercanía física de las personas para atenuar una enfermedad cuyo contagio se propagaba vía respiratoria. Al hacerlo, resultaron afectadas las actividades económicas, haciendo aún más profunda la desigualdad entre segmentos de la población en cada nación, no solo en cuanto a la disposición de ingreso para resolver las necesidades básicas sin salir de casa, sino también en cuanto a la atención de su salud. Así, resultó evidente la incapacidad del sistema sanitario de muchos países para enfrentar el problema, condición mucho más grave en algunas regiones de América Latina (Cepal, 2022). También fueron afectadas las actividades lúdicas, como pasear por la calle, reunirse con amistades y familiares en un restaurante o bar, acudir a un concierto o al cine. La conjunción de covid-19 y restricciones a la movilidad o la obligatoriedad de adoptar algunas medidas ha generado un incremento en las protestas en muchos lugares del mundo (García y Teodoro, 2022; Kishi et al., 2021; Sedik y Xu, 2020).

3. POLÍTICAS NORMATIVAS, REGULATIVAS Y LA RESPUESTA CIUDADANA EN TRES ENTIDADES: USO DE CUBREBOCAS, CONFINAMIENTO Y RESTRICCIONES

Como se ha mencionado, durante una crisis el bienestar social se pone en riesgo, ante lo cual la gestión y el adecuado liderazgo son fundamentales para guiar a la ciudadanía durante y después del incidente. Para ello, los gobiernos emplean distintos tipos de políticas a las cuales la ciudadanía responde de diversos modos.

En México, como se observa en estudios recientes sobre el manejo de la crisis (Cruz, Culebro y Méndez, 2020), existen ejemplos en que gobiernos estatales centran su atención en implementar, a través de sus instituciones, medidas de tipo regulatorio o normativo. Entre ellas, el uso de cubrebocas, el confinamiento y las restricciones a actividades económicas fueron medidas comunes en todas las entidades del país, pero en el Estado de México, la Ciudad de México y Jalisco primó una visión distinta sobre su implementación que permite contrastarlas. A continuación se exponen dichas políticas compartidas en cada Estado, con el objeto de conocer si su naturaleza es regulatoria o normativa, así como las respuestas sociales ante las mismas.

3.1. Estado de México

El Estado de México (Edomex) es el segundo con más casos de covid-19 confirmados en el país detrás de la Ciudad de México (Sinave, 2022), lo cual se explica por ser el estado con mayor población a nivel nacional, pues en 2020 más de 16,9 millones de personas residían en la demarcación, que contó con una densidad poblacional de 726 habitantes por km² (Inegi, 2021a). De igual modo, la entidad contiene el área de mayor volumen de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). En la entidad, la llegada del virus covid-19 se confirmó con el primer caso, el 29 de marzo de 2020 (GEM, 2020a).

El rol ejercido por el Gobierno de la entidad es una fuente de ejemplos particulares sobre cómo el liderazgo implementó las políticas antes referidas. Respecto del uso de cubrebocas, el 8 de abril de 2020 el Gobierno promovía su uso al salir de casa. El 21 de abril esta situación tuvo una modificación: el uso del cubrebocas se tornó obligatorio cuando, a nivel federal, se declaró la entrada a la tercera fase de la pandemia. Las personas debían forzosamente usar cubrebocas al salir de su domicilio, así como al usar transporte público (GEM, 2020a).

Sin embargo, el 12 de octubre de 2022, en coordinación con las medidas establecidas por el Gobierno Federal, y por medio del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), el Gobierno estatal emitió un comunicado donde se estableció nuevamente al uso de cubrebocas como medida recomendable y no obligatoria. Se sugería utilizarlo solo en espacios cerrados, donde la distancia entre las personas fuera menor a metro y medio, en lugares con poca ventilación, en presencia de personas inmunocomprometidas o de quienes optaron por no vacunarse, pero señalaba como no necesario implementar la medida en lugares

ventilados, donde existiese la distancia aludida, no se compartiera un lugar físico de trabajo o incluso al ingerir bebidas o consumir alimentos (ISEM, 2022).

El confinamiento en la entidad se materializó en el Plan Regreso Seguro, que contiene cuatro lineamientos generales para conseguir un regreso seguro a la normalidad. Se plantea un confinamiento dispuesto a la voluntad ciudadana, pues propone quedarse en casa el mayor tiempo posible y no indica ningún tipo de sanción o restricción en caso de no cumplir con las medidas (GEM, 2020b).

Acerca de las restricciones al transporte público, en la entidad se tomó la decisión de sujetarlo a vigilancia frecuente para verificar que las medidas sanitarias de prevención fuesen implementadas. El 22 de abril, mediante una publicación hecha en la gaceta oficial de la entidad, se creó una regulación con acciones de implementación obligatoria en los transportes públicos: *mexibus* (transporte semimotivo de carril confinado) y *mexicable* (transporte por teleférico). Como resultado, a partir de esa fecha, y hasta el día 30 de mayo, los trabajadores del transporte público estuvieron obligados a portar un cubrebocas, cubiertas faciales o mascarillas en las instalaciones de los transportes; además, su capacidad operativa se redujo en 50% (GEM, 2020a).

El cierre de establecimientos, por su parte, se implementó en una multiplicidad de áreas públicas: centros de desarrollo infantil, bibliotecas, museos, guarderías, etc. Además, el Gobierno estatal optó por interrumpir toda actividad en negocios no pertenecientes a los catalogados como prioritarios, esto es, solo se permitía la apertura de comercios en que se podían adquirir artículos de primera necesidad. Al respecto, el Gobierno, con miras a hacer valer el cumplimiento de las medidas establecidas, optó por establecer operativos especiales

en los cuales, además de cerrar agencias públicas, privadas y sociales, se imponían multas y sanciones a las empresas que decidieran desafiar las medidas impuestas. Dichos operativos no impidieron la instalación de los tianguis callejeros y solo controlaron el acceso a una persona por familia que no fuera de grupos de alto riesgo y usando cubrebocas.

Es prudente señalar que, conforme al Plan Regreso Seguro, vigente en enero de 2023, en marzo de 2022 el Gobierno del Estado de México procedió a levantar las restricciones de todas las actividades consideradas en el mismo (ISEM, 2022) pues, según lo expuesto por la Secretaría de Salud (SS) del Gobierno Federal, a nivel nacional se presentaba una disminución continua de hospitalizaciones y contagios de covid-19, registrándose solo un 0,3% de casos activos del total documentado desde el inicio de la pandemia (SS, 2022), por lo cual la entidad se vio en la posibilidad de ejecutar tal acción.

3.2. Ciudad de México

La Ciudad de México (CDMX), por su parte, es un ente de suma importancia no solo en cuanto a su papel como centro político y económico de mayor importancia a nivel nacional, sino también por ser un lugar donde se establecieron y operan la mayoría de los centros corporativos de las empresas más grandes a nivel nacional y donde se concentran diversos tipos de servicios médicos, culturales, deportivos, educativos y de esparcimiento (Cruz; Culebro y Méndez, 2020). La densidad poblacional de la entidad es alta, pues residen 6 mil 163 habitantes por km² con una población de 9 millones 200 mil habitantes (Inegi, 2021b); en consecuencia, la ciudad es la entidad con mayor número de contagios derivados del virus de covid-19.

Conforme al uso de cubrebocas, el Gobierno de la CDMX lo promovió por medio de diversas acciones, como el establecimiento de una conferencia cotidiana para informar a la ciudadanía sobre el desarrollo de la pandemia, el envío de mensajes SMS, avisos en forma de carteles de advertencia respecto de las colonias con altos niveles de contagio, además del perifoneo informativo en colonias y pueblos. Los mensajes, a la vez que proporcionaban una explicación respecto de la gravedad de la crisis, invitaban a seguir las medidas de prevención recomendadas de modo voluntario y expresaban gratitud hacia la cooperación mostrada por la ciudadanía. Asimismo, hubo un fuerte aumento en las hospitalizaciones y se utilizó este medio para invitar de nuevo a la ciudadanía a seguir las medidas fomentadas.

El confinamiento en la ciudad, desde un principio, recuperó las directrices establecidas por el Gobierno Federal, las cuales no establecieron obligatoriedad en el cumplimiento de las políticas planteadas, sino promovieron la participación ciudadana voluntaria (Cruz; Culebro y Méndez, 2020). En diciembre de 2020, al aumentar velozmente el número de contagios en la segunda ola de la pandemia, se enfatizaron las recomendaciones de quedarse en casa si no era necesario salir, y de serlo, usar el cubrebocas y el respeto a una distancia de un mínimo de 1,5 metros entre cada persona, así como no realizar reuniones familiares, ni fiestas, que las compras fueran realizadas por una sola persona por hogar; en caso de ser una persona portadora del virus, aislarse durante 15 días y comunicarse vía telefónica con el centro de contacto de la CDMX para obtener un seguimiento médico, un kit médico (termómetro, oxímetro y medicamento), más un pequeño apoyo económico para lidiar con la enfermedad (Infobae, 2020a).

En el transporte público, con el objetivo de disminuir los contagios, se implantó la estrategia de disminuir el tiempo de recorrido, cerrando temporalmente 47 estaciones del Metrobús, 4 de Tren Ligero y 38 del Sistema de Transporte Colectivo (STC), Metro, lo cual significó 20% del total de esos sistemas de transporte. En el Metrobús y autobuses concesionados se incrementó la frecuencia de paso para no saturar las unidades de transporte, procurando mantener la mayor distancia posible entre los usuarios. Para ello, se entregaron apoyos por cada autobús.

En conjunto con el Estado de México, se extendió, de modo extraordinario, el programa de restricción a la circulación (Hoy No Circula), afectando a todos los vehículos, menos a los encargados de brindar servicios esenciales y de salud. Asimismo, el programa de paseo nocturno y dominical de bicicleta fue suspendido durante el mes de marzo. Por su parte, el programa denominado Ecobici amplió su tiempo de uso a sesenta minutos en la semana y noventa los fines de semana.

Entre los meses de marzo y junio de 2020, con la misma meta y para disminuir la circulación de peatones, se acordonaron algunas calles del Centro Histórico. Se implantó el uso de código QR mediante el teléfono celular en el metro y negocios como restaurantes y tiendas departamentales para un seguimiento de contactos de contagiados.

Respecto del cierre de negocios, desde el día 23 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020 (DOF, 24 marzo 2020), durante la Jornada Nacional de Sana Distancia, en la ciudad se implementaron las restricciones recomendadas por el Gobierno Federal cuando la pandemia comenzaba, es decir, se cerraron temporalmente las empresas no esenciales, centros educativos y lugares de ocio. A partir de junio de 2020, con la disminución en

los contagios, estas actividades se restringieron limitando el aforo en rangos, pero implementando las medidas sanitarias necesarias para evitar contagios (CDMX, 2020).

3.3. Jalisco

Jalisco, por su parte, tiene una población de 8 millones 348 mil habitantes¹, lo que la convierte es la cuarta entidad más poblada a nivel nacional, con una densidad de 106 habitantes por km² (Inegi, 2021c). El 14 de marzo de 2020, cuando la crisis iniciaba con el reporte de los primeros casos y, 9 días posteriores, el primer fallecimiento, a nivel nacional Jalisco se encontraba en el octavo puesto, el cual no logró mantener pues de modo veloz el Estado ascendiendo hasta encontrarse dentro de las 5 entidades donde se reportaba la mayor cantidad de contagios (las otras fueron la Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato y Nuevo León). Esto sucedió en septiembre de 2020, cuando los casos acumulados, la mayoría reportados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, capital estatal, posicionaron a Jalisco en el quinto lugar a nivel nacional.

Al comienzo de la crisis, el Gobierno de Jalisco manejó la situación desde una perspectiva de *parámetros bajos*, que sufrió un cambio debido al aumento en el número de casos. Esto motivó al gobierno a coordinarse con la Universidad de Guadalajara (UdG), así como con laboratorios del sector privado, con el objeto de implementar la política denominada Estrategia Radar, la cual tenía el objeto de disminuir los contagios y ubicar de modo oportuno, y por medio de la implementación de pruebas de reacción en cadena de la polimerasa

1. La tercera es Veracruz.

(PCR), los casos de covid-19. Es relevante mencionar que las pruebas aplicadas por el Gobierno estatal, aunque no fueron las mismas adquiridas por la federación, eran pruebas utilizadas durante años en eventos críticos relacionados con enfermedades infecciosas.

Las estrategias sufrieron cambios al empezar junio de 2020, debido a la gran cantidad de contagios. Una de las modificaciones más relevantes incluyó el “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*, 2020). A diferencia de las otras entidades, en Jalisco se impuso la obligatoriedad del uso de cubrebocas y se implementaron sanciones a quienes incumplieran tal medida (Romo, 2020)

Acerca del confinamiento, en la entidad, desde abril de 2020, se impulsó una política de aislamiento obligatorio para todas las personas que se encontraran en el Estado, fueran residentes o no (*Periódico Oficial*, 2020). Este resguardo se aplicó de forma estricta y sin excepción a mujeres embarazadas, adultos mayores de 60 años, personas con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardíacas o pulmonares crónicas, que sufrieran inmunosupresión, insuficiencia renal o hepática (*Periódico Oficial*, 2020). Se prohibieron eventos con asistencia mayor a cincuenta personas, festividades cívicas y comunitarias, uso de espacios públicos como unidades deportivas, jardines y sus análogos (*Periódico Oficial*, 2020).

En cuanto a las restricciones en el transporte, en abril de 2020 implantó el uso obligatorio de cubrebocas; seis meses después, esta medida se complementó con un *botón de pánico*, el cual consistió, además de la limitación de las actividades no esenciales, en la restricción de la circulación en

la vía pública, de lunes a viernes, entre las 19.00 y las 6.00 horas, y sábados y domingos el paro del transporte público (Partida, 2020a). Dicha medida se implementó desde el viernes 30 de octubre de 2020 hasta el 13 de noviembre del mismo año, buscando romper la cadena de contagios de covid-19 (Partida, 2020a).

Además, de forma obligatoria los lugares en que se desarrollasen actividades no esenciales debían implementar en todo momento prácticas de higiene y sana distancia, tales como: lavado de manos frecuente; taparse nariz y boca, sea con el antebrazo o un pañuelo desechable al estornudar; no establecer contacto al saludarse; en general, implementar las medidas de sana distancia recomendadas tanto por las autoridades federales, como las estatales, amenazando con la clausura inmediata de los negocios que incumplieran las políticas establecidas (*Periódico Oficial*, 2020).

4. RESULTADOS RESPECTO DE LA RESPUESTA CIUDADANA ANTE LAS ACCIONES DE LOS TRES GOBIERNOS

Como se logra observar, los gobiernos y sus liderazgos en cada entidad han impulsado iniciativas para el manejo de crisis de una manera particular, con el objetivo común de limitar el incremento de contagios en sus territorios. Dichas acciones ponen énfasis en aspectos normativos o regulativos y provocan reacciones ciudadanas de distinta índole. En algunas ciudades de Europa los ejemplos expuestos comparten el rasgo de poner énfasis en el manejo de la crisis con políticas de carácter regulativo; es decir, se basan principalmente en la creación de reglamentos y la imposición de castigos a quienes las incumplan, lo cual ha llevado a la población a manifestarse en contra. En México se presentan

escenarios particulares con distintas reacciones ciudadanas. A continuación, se exponen algunas respuestas de las personas respecto de las políticas implementadas en las tres entidades señaladas y se analiza qué tipo de acciones fomentan una respuesta ciudadana de mayor colaboración con el manejo de la crisis.

En primera instancia, en el Estado de México se generó una suerte de resistencia al cumplimiento de las medidas propuestas en la entidad, así como manifestaciones. La primera se encuentra relacionada con la falta de participación ciudadana respecto del seguimiento de los lineamientos sanitarios recomendados para evitar contagios. Esto se observa en dos de los municipios más poblados: Ecatepec y Nezahualcóyotl, donde algunos ciudadanos y comerciantes tianguistas, además de desafiar las medidas, ignoraron los alcances de la pandemia pues muchas calles, plazas comerciales, tianguis y mercados continuaron llenos de gente (*Infobae*, 2020b; Lázaro, 2020).

La segunda reacción fue la aparición de manifestaciones de protesta principalmente en los municipios de Nezahualcóyotl, Naucalpan y Ecatepec. En Nezahualcóyotl, los manifestantes fueron tianguistas cuyo instrumento de presión hacia el Gobierno y contra las medidas fue el bloqueo de cuatro avenidas principales (Lázaro, 2020). En Naucalpan los manifestantes también fueron comerciantes de tianguis que solicitaban al Gobierno un permiso para regresar a sus lugares de trabajo después de siete meses de inactividad (Martínez, 2020). Ellos también se expresaron con presencia en avenidas principales, pero en forma de marchas por carriles laterales y no con bloqueos totales (Martínez, 2020). En Ecatepec fueron los trabajadores y dueños de bares quienes bloquearon una avenida principal como protesta ante el cierre de sus negocios por las autoridades

municipales (Gudiño, 2020). Los manifestantes denunciaron que el Gobierno municipal incumplía los lineamientos establecidos en la Gaceta Estatal de Gobierno al clausurar negocios que, según el reglamento estatal, tenían permitido abrir con cierto aforo (Gudiño, 2020).

En la CDMX la respuesta ciudadana ante las políticas implementadas fue distinta. Amplias franjas de ciudadanos tampoco se apegaron a las recomendaciones establecidas por las autoridades locales y federales, pues una vez que el Gobierno relajó las restricciones, nuevamente se observaron aglomeraciones que no se seguían las medidas sanitarias a pesar de la advertencia de las autoridades sobre el repunte de contagios por covid-19 (Alvarado, 2020). No obstante, a diferencia del Edomex, una vez implementadas restricciones similares a las ejecutadas al principio de la pandemia, y con ayuda de la limitación de acceso a polígonos de la CDMX, la ciudadanía optó por seguir las recomendaciones de modo voluntario, pues en una temporada en la cual usualmente se cuenta con un mayor flujo de personas, la movilidad ciudadana disminuyó hasta un 44% una semana antes del 25 de diciembre (*Milenio Digital*, 2020).

Por último, en Jalisco la obligatoriedad del aislamiento y el uso de cubrebocas, así como la implementación del botón de emergencia, provocó reacciones ciudadanas con protestas de distinta índole. La primera medida provocó un enfrentamiento social, causado por la violencia policial, pues una persona fue asesinada por no usar el cubrebocas, lo cual trajo como resultado la detención de decenas de protestantes en días subsecuentes (Santos y Partida, 2020; Partida, 2020a, Partida, 2020b). Asimismo, la obligatoriedad del cubrebocas y el confinamiento, así como las sanciones impuestas por no cumplir con tales políticas, provocaron otro tipo de participación

ciudadana. Académicos de la entidad llamaron a la Comisión Estatal de Derechos Humanos a analizar las medidas impuestas, por inconstitucionales y violatorias de los derechos humanos (Rodrigo, 2020). Algunos abogados presentaron los primeros amparos en materia administrativa ante autoridades federales, argumentando la inconstitucionalidad del confinamiento obligatorio impuesto por el Gobierno estatal (Chávez, 2020).

En adición, la implementación del botón de emergencia, que suspendió el servicio de transporte público a partir de las 21 horas en el área conurbada, indujo una aglomeración de miles de personas en los sistemas de transporte, centros comerciales y supermercados, pues quienes contaban con horarios de salida similares en sus trabajos realizaron compras de pánico para no quedarse sin provisiones al suspenderse el transporte público (Partida, 2020a). Esto generó una manifestación ciudadana de cerca de 400 personas en contra de la medida (*Zona Tres*, 2020), además de la percepción de algunos medios sobre la improvisación estatal de políticas con resultados desastrosos (Lameiro, 2020), a pesar del éxito en la reducción de casos confirmados, según el gobernador de Jalisco (GEJ, 2020).

5. DISCUSIÓN

Como se puede observar, las políticas del uso de cubrebocas, confinamiento, transporte público y restricciones implementadas por los gobiernos estatales se encuentran vinculadas con el tipo de gobierno y los estilos de liderazgo en el manejo de la crisis. Cada una de estas formas genera resultados distintos, tales como una participación ciudadana particular.

El Cuadro 1 sistematiza las políticas, sus características y resultados respecto del tipo de participación ciudadana derivada de su implementación. Se observa cómo en cada uno de los gobiernos se implementan políticas de distinta naturaleza. Así, en el Edomex se observa una implementación mixta de medidas, es decir, políticas normativas y regulativas. En la CDMX, por su parte, se pone énfasis en aspectos normativos, confiando más en la participación ciudadana voluntaria. En el otro extremo, Jalisco se concentró en la creación e imposición de políticas regulativas, sin mostrar confianza en el seguimiento voluntario de medidas por parte de la ciudadanía.

| Cuadro 1. Efectos de los tipos de políticas durante una crisis larga | | | |
|--|-------------------------|----------------------|---|
| Política/entidad | Obligatorio/voluntario | Normativo/Regulativo | Resultados en la Participación Ciudadana |
| Uso de cubrebocas | | | |
| Edomex | Mixto | Mixto | Resistencia y menosprecio a medidas sanitarias |
| CDMX | Voluntario | Normativo | Seguimiento parcial, aprendizaje y posterior cumplimiento de medidas sanitarias |
| Jalisco | Obligatorio | Regulativo | Conflicto social y protestas |
| Confinamiento | | | |
| Edomex | Voluntario | Regulativo | No seguimiento de lineamientos |
| CDMX | Voluntario | Normativo | Seguimiento parcial, aprendizaje y posterior cumplimiento de medidas sanitarias |
| Jalisco | Obligatorio | Regulativo | Desconfianza y denuncia de autoridades ante instituciones federales y de derechos humanos |
| Restricciones | | | |
| Edomex | Obligatorio | Regulativo | Manifestaciones |
| CDMX | Voluntario | Normativo | Cumplimiento de medidas sanitarias |
| Jalisco | Obligatorio | Regulativo | Manifestación ciudadana y descontento social |
| Tipo de liderazgo durante la crisis | | | |
| Edomex | Pasivo | Mixto | Incertidumbre |
| CDMX | Cercano a la ciudadanía | Normativo | Aprendizaje y participación |
| Jalisco | Político | Regulativo | Reducción de legitimidad gubernamental e institucional |

Fuente: elaboración propia.

De igual modo, la tabla muestra la manera en la que la preferencia de políticas normativas o regulativas genera resultados particulares, los cuales, a su vez, se relacionan con el tipo de liderazgo en cada entidad. En el Edomex, la atención se centra en presentar y modificar regulaciones, no en explicar ni convencer a la ciudadanía sobre la naturaleza de la crisis, su rol en el manejo de la misma ni por qué es recomendable seguir las medidas sanitarias necesarias. Es un tipo de liderazgo basado en la presentación, anuncio y modificación de instrumentos regulativos, los cuales parecen no responder al contexto, no servir como guía para la ciudadanía ni fomentar una participación activa o

colaborativa de la misma en el manejo de la crisis. Así, se percibe un liderazgo pasivo que solo intenta replicar acciones implementadas por el Gobierno Federal y la CDMX, sin contemplar el aspecto normativo, pues el Gobierno parece confiar en que el aprendizaje ciudadano sea automático y derivado de la presentación de regulaciones. Debido a esto, la respuesta ciudadana surge en forma de protestas y reclamos hacia gobiernos locales, pues a falta de un liderazgo estatal existe incertidumbre acerca de en quién recae la responsabilidad de implementar políticas para el manejo de la crisis.

En la CDMX, por su parte, el liderazgo durante la crisis pareció seguir y replicar las recomendaciones federales gracias, en parte, a contar con gobiernos provenientes del mismo partido político. Dicho asunto es de gran importancia pues, gracias a ello, el aspecto político parece no ser un elemento prioritario en el manejo de la crisis, a pesar de, como lo menciona la teoría, ser el mismo un asunto altamente político. En la entidad, la naturaleza de las políticas tendió a priorizar aspectos normativos, pues no se aplican sanciones, no se centra en la creación de instrumentos regulativos y se confía, de mayor modo, en mantener una comunicación constante con la ciudadanía y explicar en qué consiste la crisis y cuáles medidas deben seguirse para minimizar los daños, así como las acciones que deben ejecutarse para salir de la crisis. El énfasis se coloca en el aprendizaje y participación ciudadana para seguir y vigilar el cumplimiento de las medidas recomendadas, con ayuda de las conferencias encabezadas por la gobernadora de la CDMX y personal de la Secretaría de Salud.

En Jalisco, el liderazgo en manejo de crisis se basa en dos aspectos clave: lo regulativo y lo político. El primero se centra en la creación e imposición de políticas y regulaciones improvisadas, sin considerar el contexto, la ciudadanía ni los posibles efectos de la implementación de tales medidas. El segundo aspecto es muy notorio, pues en la entidad las acciones del Gobierno estatal procuraron exponer sus capacidades y procedimientos propios para manejar la crisis, distintos o mejores a los propuestos por el Gobierno Federal. Se enfocaron más en ellos sin considerar el bienestar de sus ciudadanos, ni explicar la razón de las políticas. Este tipo de prácticas ha provocado manifestaciones y desconfianza gubernamental; es decir, ha reducido la legitimidad gubernamental e institucional, pues la ciudadanía, en respuesta a las medidas impuestas, ha utilizado los medios necesarios para denunciar

al Gobierno públicamente o en instancias federales. Curiosamente, dichas acciones fomentaron el incremento de una participación ciudadana particular: las manifestaciones por descontento, lo que no contribuye con el manejo de la crisis, al contrario: en ocasiones parece afectarlo de manera negativa, lo cual durante una crisis como la provocada por el covid-19 puso en riesgo a la población.

CONCLUSIONES

Si bien las tres entidades cuentan con políticas regulativas y normativas, el liderazgo y las acciones en cada entidad dieron preferencia a políticas con características muy particulares. El papel de los liderazgos gubernamentales, entonces, es esencial para mantener el bienestar social, por ende, sus políticas pretenden responder de modo adecuado ante el contexto particular.

Las políticas regulativas tienen la ventaja de ser creadas e implementadas de modo veloz, aunque no brinden soluciones a largo plazo. Ejemplos claros se observan en el Edomex y Jalisco. En el primero, el anuncio de la creación de un Plan Regreso Seguro, el cual debió ser modificado pues no respondía al contexto social ni a las necesidades de la población, solo fungió como un instrumento expositivo. El acuerdo del gobernador para imponer medidas sanitarias es otro claro ejemplo de una política regulativa creada e impuesta de modo veloz.

Las políticas normativas, por su parte, confían en el aprendizaje ciudadano y su aplicación y resultados emergen con mayor lentitud. Entre ellas, la CDMX, mediante la promoción constante del seguimiento de medidas sanitarias, así como la explicación cotidiana a la ciudadanía sobre el progreso y las medidas tomadas para enfrentar la pandemia, es ejemplo de que una política basada en el aprendizaje

colectivo es útil cuando se presenta una crisis larga. Ambos tipos de políticas, normativas y regulativas, cuentan con ventajas y desventajas y deben ser aspectos por considerar por los liderazgos, con el objetivo de enfrentar una crisis.

Cuando una crisis aparece, se puede prever que se trata de un evento de corta duración, por lo cual las políticas de carácter regulativo parecen responder de mejor manera ante la eventualidad. Con esto, la ciudadanía no se enfrenta a un cambio duradero el cual pueda crear descontento social. Sin embargo, a pesar de hacer frente a un evento de corta duración, no se debe dejar de considerar la creación de políticas normativas pues las crisis pueden alargarse. Por eso, como argumenta Hart (2022), se debe mantener un pensamiento estratégico a la hora de navegar por los escenarios de crisis, con capacidad analítica de modo continuo para enfrentar un posible escenario de crisis de duración mediana o larga. En tal sentido, ante una crisis prolongada las políticas normativas deben ser priorizadas por los gobiernos pues el aprendizaje y participación social son indispensables para transmitir y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones gubernamentales; es decir, la cooperación ciudadana se vuelve esencial para salir de la crisis y tiene un impacto importante en la legitimidad y capacidad institucional de los gobiernos.

En resumen, resulta sensato clarificar que en cada entidad y en cada situación se deben analizar los elementos contextuales necesarios para responder de mejor modo ante la presencia de una crisis, pues durante la eventualidad el Gobierno tiene la responsabilidad de tomar y ejecutar decisiones que mejor guarden el bienestar de los ciudadanos. Estas decisiones de política no son excluyentes y pueden aplicarse ambas al mismo tiempo, pero esto depende de las características del contexto

en el cual tienen lugar dichas decisiones. Por ende, el contar con un liderazgo apropiado que adopte las políticas más acordes con su ambiente y a sus recursos se vuelve un aspecto esencial para enfrentar la crisis, pues, como se aprecia en la teoría, cuando se cuenta con un mal manejo de crisis se pone en riesgo a la ciudadanía, la legitimidad y, en consecuencia, a las instituciones.

La relevancia de esta investigación en la teoría se vincula con el resultado logrado al combinar los enfoques institucionales y de gestión de crisis, realizando un estudio que no solo analiza las acciones de Gobierno conforme las tareas estratégicas del manejo de crisis, sino que se comparan políticas examinando su naturaleza y efectos. De esta forma, se cuestiona sobre el tipo de políticas que deberían implementarse durante una crisis de larga duración para obtener los resultados más benéficos para la ciudadanía, sin pérdida de legitimidad del Gobierno. Así, las variaciones en las respuestas a las crisis sanitarias dependen fundamentalmente del diseño y operación de las organizaciones, pero también de los estilos de liderazgo, de ahí la relevancia de las variables organizaciones e institucionales para estudiar diversos tipos de crisis, como la llamada crisis transfronteriza.

Además, desde el análisis comparativo se espera contribuir a la literatura especializada sobre políticas públicas y covid-19, sobre todo en el ámbito de los gobiernos subnacionales, área que creemos requiere de mayor estudio y análisis para entender mejor el desarrollo de la pandemia. Finalmente, con el estudio se pretenden abrir nuevas agendas de investigación sobre gestión de crisis y covid-19 que incorporen el análisis institucional de políticas y programas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARADO, G. (2020). CDMX: semáforo naranja con alerta, pero... *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/10/25/cdmx-semaforo-naranja-con-alerta-5217.html>.

ÁLVAREZ, E. (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

ANOL, B. (2012). *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. University of South Florida Scholar Commons. Textbooks Collection 3.

BACKMAN, S. y RHINARD, M. (2017). The European union's capacities for managing crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1-11. Estocolmo, Suecia: Universidad de Estocolmo. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12190>.

BAUBION, C. (2012). *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. OECD. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1787/5k41rbd1l2r7-en>.

BBC (2021a). *Covid: Huge protests across Europe over New restrictions*. BBC News. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59363256>

BOIN, A. (2020). *Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>.

BOIN, A.; HART, P. y KUIPERS, S. (2018). The crisis approach. En Rodríguez; Donner y Joseph. *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*. Springer International Publishing.

BOIN, A.; KUIPERS, S. y OVERDIJK, W. (2013). Leadership in times of crisis: a framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805241>.

BOIN, A.; KUIPERS, S. y OVERDIJK, W. (2013). Leadership in times of crisis: a framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.

BOIN, A. (1998). *Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems*. Países Bajos: Eburon. Recuperado de: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/contrasts-leadership-institutional-study-two-prison-systems>.

BOIN, A.; HART, P., STEM, E. y SUNDELIUS, B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880>.

BOIN, A.; HART, P., STEM, E. y SUNDELIUS, B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

BOIN, A. y CHRISTENSEN, T. (2008). The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership. *Administration & Society*, 3(40), 271-297 Noruega: University of Oslo. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2204575.

BOIN, A.; HART, P. y KUIPERS, S. (2018). The Crisis Approach. *Hand book of Disaster Research*. Pp. 23-38. Leiden, Países Bajos: Springer International Publishing. DOI: 10.1007/978-0-387-32353-4_3.

CDMX (2020). La Ciudad de México pasa a semáforo naranja. Notas. Recuperado de: <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/laciudaddemexicopasasemaforonaranja#:~:text=Ante%20el%20decrecimiento%20en%20la,del%2065%25%20la%20Ciudad%20cerrar%C3%A1>.

CHÁVEZ, V. (2020). Presentan en Jalisco los primeros amparos contra el aislamiento obligatorio. *El Occidental*. Recuperado de: <https://www.eloccidental.com.mx/local/presentan-en-jalisco-los-primeros-amparos-contra-el-aislamiento-obligatorio-covid19coronavirusquedateencasacuarentenaconfiamientofase3mexico5146313.html>.

CHRISTENSEN, T.; DANIELSEN, A., LAEGREID, P. y RYKKJA, L. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94, 316-332. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/padm.12186>.

CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P., RONESS, G. y RØVIK, A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Reino Unido y Estados Unidos: Routledge. Recuperado de: <https://doi.org/10.4324/9780367855772>.

CIDH (2019). Protesta y Derechos Humanos: estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CRUZ, P.; CULEBRO, J. y MÉNDEZ, B. (2020). Liderazgo y gestión de crisis en México en las primeras respuestas al covid-19: el papel de los gobiernos subnacionales. *Revista Buen Gobierno*, 29, 1-18. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.. Recuperado de: http://dx.doi.org/10.35247/buengob_29_05.

CUNILL, G. (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en busca de nuevos sentidos. Reforma y Democracia. *CLAD*, 4, 1-20. Venezuela.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF, 24 de marzo de 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).

GARCÍA, E. y TEODORO, F. (2022). Pandemia y protestas sociales: las ciudades como “olla a presión” en la era covid-19. *Notas Internacionales*, (266). Barcelona, España: Cidob. Recuperado de: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/266/pandemia_y_protestas_sociales_las_ciudades_como_olla_a_presion_en_la_era_covid_19. DOI: <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/266/es>.

GEJ (2020). Botón de emergencia en Jalisco funcionó; rompió cadena de contagios, reviró tendencia ascendiente y disminuyó ocupación hospitalaria. México, Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado de: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/116192>.

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

GEM (2020b). Plan Regreso Seguro. Gobierno del Estado de México. Recuperado de: https://salud.edomex.gob.mx/salud/plan_regreso_seguro.

GUDIÑO, A. (2020). Trabajadores y dueños de bares bloquearon avenida Central; exigen reabrir sus negocios. *Milenio*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/trabajadores-bares-bloquearon-avenida-central-exigen-reabrir>

HABERMAS, J. (1999). *La inclusión del otro* (J. Velazco Arroyo, trad.). España: Paidós.

HART, P. (2022). *Teaching crisis management before and after the pandemic: professional reflections*. Teaching Public Administration. Utrecht, Países Bajos: Universidad de Utrecht. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/01447394221087889>.

HODGSON, M. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25. Reino Unido. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/4228221>.

INEGI (2021a). *Boletín Informativo Febrero Coespo 2021*. Recuperado de: <https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/Boletines/Boletín%20Informativo%20Febrero%20COESPO%202021.pdf>.

INEGI (2021b). Panorama sociodemográfico de la Ciudad de México 2020. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197827.pdf.

INEGI (2021c). Panorama sociodemográfico de Jalisco 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197872.pdf.

INFOBAE (2020a). Estas son las cinco reglas que el gobierno de la CDMX te pide que sigas para evitar los contagios de covid-19. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/18/estas-son-las-5-reglas-que-el-gobierno-de-la-cdmx-te-pide-que-sigas-para-evitar-contagios-de-covid-19/>.

INFOBAE (2020b). Pese a semáforo rojo, habitantes de Ecatepec desafían al covid-19. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/10/pese-a- semaforo-rojo-habitantes-de-ecatepec-desafian-al-covid-19/>.

INGLEHART, R. y CATTERBERG, G. (2002). Trends in political action: the developmental trend and the post-honeymoon decline. *International Journal of Comparative Sociology*, 43, pp. 3-5 y pp. 300-316. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/002071520204300305>.

ISEM (2022). Informa Edomex sobre medidas en el uso de cubrebocas. Unidad de comunicación de prensa. Recuperado de: https://salud.edomex.gob.mx/istem/ac_boletines_informativos&idbol=2120.

KISHI, R. et al. (2020). Acled The Year in Review. Recuperado de: <https://acleddata.com/2021/03/18/acled-2020-the-year-in-review/>.

LAMEIRO, S. (2020). Alfaro y el botón de emergencia, un desastre más. *SDP noticias*. Recuperado de: <https://www.sdpnoticias.com/columnas/alfaro-y-el-boton-de-emergencia-un-desastre-mas.html>.

LAZARO, J. (2020). Tianguistas del oriente del Edomex se niegan a respetar el semáforo rojo. *La Silla Rota*. Recuperado de: <https://lasillarota.com/metropoli/tianguistas-del-oriente-de-edomex-se-niegan-a-respetar-el-semafororojo/467981>.

MARCH, J.; FRIEDBERG, E. y ARELLANO, D. (2011). Institutions and Organizations: Differences and Linkages from Organization Theory. *Gestión y Política Pública*, 20(2), 235-246. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13321095001>.

MATTHEWS, F. (2012). Governance, Governing and the Capacity of Executives in Times of Crisis. En Lodge, M. y Wegrich, K. (eds.). *Executive Politics in Times of Crisis. The Executive Politics and Governance series*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0899764020964582>.

MILENIO DIGITAL (2020). Movilidad en CdMx ha disminuido 44% previo a semana del 25 de diciembre. *Milenio Digital*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/cdmx-disminuido-movilidad-44-inicio-covid-19>.

NORRIS, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

NORTH, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

PARTIDA (2020a). Intensas aglomeraciones en Jalisco por botón de pánico. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/10/30/intensas-aglomeraciones-en-jalisco-por-201cboton-de-panico201d-5577.html>.

PARTIDA (2020b). Estallan protestas en Jalisco por la violencia policial. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/05/estallan-protestas-en-jalisco-por-laviolenciapolicial-3711.html>.

PATEMAN, C. (2012). Participatory democracy revisited. Inglaterra, Reino Unido: APSA. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=0109949083ACDE0935833254BF5C2A29?-doi=10.1.1.646.7316yrep=rep1ytype=pdf>. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>.

PERIÓDICO OFICIAL (19 de abril de 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. Recuperado de: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u20/04-19-20-bis.pdf>.

POLLIT, C. (2016). *Advanced introduction to Public Management and Administration*. Elgar.

POT, W.; SCHERPENISSE, J. y HART, P. (2022). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. *Public Administration*, 1-15. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/padm.12872>.

RAGIN, C. (1999). The distinctiveness of case-oriented research. *Health services research*, 34(5).

RAMOS, M. y REYES, M. (2005). Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral México*, 34(12), 39-66.

RODRIGO, L. (2020). Medidas estatales violan derechos humanos: especialistas. *El Diario NTR*. Recuperado de: https://ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=147475.

RODRÍGUEZ, M. (2011). Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 89-103. ISSN: 1390-1249. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792006> DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.448>.

ROMO, P. (2020). Gobierno de Jalisco ordena aislamiento obligatorio y “cero tolerancia” para contener covid-19. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/estados/Gobierno-de-Jalisco-ordena-aislamiento-obligatorio-y-cero-tolerancia-para-contener-Covid-19-20200419-0022.html>.

SANTOS y PARTIDA (2020). Suspenden a 14 agentes de la fiscalía de Jalisco para investigarlos por represión. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2020/06/25/estados/027n2est>.

SCOTT, R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. California, Estados Unidos, Universidad de Stanford: SAGE Publications.

SEDIK, T. y XU, R. (2020). *A vicious cycle: how pandemics lead to economic despair and social unrest*. Technical Report 216, IMF Working Paper. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/10/16/A-Vicious-Cycle-How-Pandemics-Lead-to-Economic-Despair-and-Social-Unrest-49806>.

SINAVE (2022). Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Recuperado de: <https://covid19.sinave.gob.mx/casosacumulados.aspx>.

SOUSA, B. (2004). El presupuesto participativo en Porto Alegre para una democracia redistributiva. En Souza, B. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

SS (2022). 139. A partir del próximo lunes, todo el país en verde del Semáforo de Riesgo Epidemiológico covid-19. Secretaría de Salud. Recuperado de: <https://www.gob.mx/salud/prensa/a-partir-del-proximo-lunes-todo-el-pais-enverdedelsemaforoderiesgoepidemicocovid19?idiom=es#:~:text=Como%20resultado%20de%20la%20disminuci%C3%B3n,informa%20la%20Secretar%C3%ADa%20de%20Salud>.

TILLY, CH. (1986). *La France conteste de 1600 à nos jours*. París, Francia: Fayard.

TOPF, R. (1995). Beyond electoral participation. En Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (eds.). *Citizens and the State*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

ZONA TRES (2020). Se manifiestan contra el gobernador por botón de emergencia. Recuperado de: <https://zona3.mx/zona-local/se-manifiestan-contradel-gobernador-por-boton-de-emergencia/>.



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688