

**GESTIÓN DE CRISIS Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL.
ENTRE POLÍTICAS REGULATIVAS Y NORMATIVAS. EL CASO DE
TRES ENTIDADES EN MÉXICO.**

Pablo Armando Cruz Hernández

Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa (México)

Jorge Culebro Moreno

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa (México)

Benjamín Méndez Bahena

*Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto
Politécnico Nacional (México)*

Eje temático: Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022

Resumen

Este trabajo analiza, desde la perspectiva institucional y de gestión de crisis, la naturaleza y los efectos de los tipos de políticas implementadas durante una crisis, por los gobiernos y sus líderes en tres entidades federativas de México: Estado de México, Ciudad de México y Jalisco. Se indaga sobre la respuesta ciudadana a la implementación de medidas de carácter normativo y regulativo. Cuatro prácticas gubernamentales compartidas por los tres gobiernos y sus líderes, sirven como ejemplo para exponer la reacción ciudadana ante las mismas. Con esto, se discute cuál tipo de políticas deben ser priorizadas por los gobiernos durante una crisis, con el objeto de minimizar el posible daño al bienestar social. El trabajo tiene como fundamento el análisis de medidas implementadas por los tres gobiernos como lo son el uso de cubre bocas, el confinamiento y las restricciones, a través de la combinación de aspectos teóricos organizacionales, institucionales y de gestión de crisis, así como de la comparación de la naturaleza y resultados obtenidos por la implementación de las mismas. Como resultado, se lleva a cabo un estudio que permite identificar la naturaleza normativa o regulativa de las políticas, pero también muestra los efectos provocados por estas.

Palabras clave: Regulativo, normativo, gestión de crisis, liderazgo, reacción ciudadana

Introducción

Durante las crisis, los ciudadanos centran su atención hacia sus líderes, sean de índole política, administrativa, social, u otros, con el objeto de evadir o minimizar los daños que pueda provocar tal eventualidad. Los líderes, deben fungir como guía para lidiar con la crisis, así como para definir sus características y las acciones a implementar, pero también se encargan de convencer a la ciudadanía de que una situación así no sucederá nuevamente (Boin, et al, 2005).

En puestos político/administrativos, los líderes, o jefes de gobierno, se encargan 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. En los recientes eventos provocados por la pandemia del covid-19, las medidas impuestas por los gobiernos han demostrado el poderío del Estado sobre las personas; sobre su privacidad, su libertad de movimiento, sus derechos en general. Sin embargo, esto puede presentar dos inconvenientes. Por un lado, no lograr contener una crisis en constante transformación que no conoce fronteras (Hart, 2022) y se prolonga por muchos meses. Por otro, esta situación 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 cambian su forma de vida, como ansiedad por conocer cuándo terminará la pandemia, por saber cuándo habrá una reapertura de las actividades (Ibíd.). En muchos casos se transforman en actos de protesta contra el gobierno, incluso violentas, tal como ha sucedido en diversas ciudades europeas (ver, BBC, 2021).

Estas formas de presión merman la legitimidad de las autoridades públicas; por ende difícilmente son ignoradas por quienes hacen las políticas públicas, los cuales con miras a reducir la incertidumbre existente, 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 hacer elecciones entre las políticas efectivas, o regulativas, generalmente plasmadas a través de planes diseñados en ambientes controlados, estables y rutinarios, y las apropiadas, o normativas, a pesar de que aún en el pleno desarrollo de una crisis, las consideraciones estratégicas y normativas deben 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 lo sucedido con la pandemia de Covid-19. Este último aspecto normativo conlleva la planificación, lo cual, como sostiene el mismo autor, resulta más útil para los escenarios de crisis pues se caracterizan por conllevar incertidumbre, no de presentarse en ambientes controlados.

En México, durante la crisis provocada por la pandemia de covid-19, los tres niveles de gobierno han creado e implementado generalmente a través de las instituciones y

organizaciones públicas, un abanico de medidas, algunas de ellas, caracterizadas por su improvisación, sin considerar el contexto, las actividades y 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 esparcimiento de la información acerca de las recomendaciones gubernamentales, sin necesidad de recurrir al uso de instrumentos coercitivos. Esta variedad de prácticas resulta en efectos y desempeños distintos del manejo 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 donde deben decidir si optan por políticas de carácter normativo o regulativo.

Este trabajo examina algunos ejemplos de políticas implementadas por tres gobiernos subnacionales, Estado de México, Ciudad de México y Jalisco, entre marzo y diciembre de 2020 con el objeto de analizar, desde la perspectiva institucional-organizacional y de gestión de crisis, qué tipo de acciones, normativas o regulativas, podrían fomentar una participación ciudadana activa y contribuyendo así con un adecuado manejo de la crisis. Esos gobiernos fueron elegidos por tres razones. Primero, las entidades cuentan con un gran tamaño poblacional establecido principalmente en zonas metropolitanas donde se cuenta con mayor infraestructura de gobierno y de salud. Así, en la Zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) residen 21.8 millones de personas¹. La Zona Metropolitana de Guadalajara tiene 5.2 millones de habitantes, asentados en seis municipios del estado de Jalisco². 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 procedentes de distintos partidos políticos, lo cual les brinda una visión particular de las medidas a implementar.

¹ La ZMVM abarca toda la Ciudad de México, 59 del estado de México y uno del estado de Hidalgo.

² Por tamaño es la tercera zona metropolitana de México, superada por la Zona Metropolitana de Monterrey con 5.3 millones.

Tercero, en las tres entidades se logran identificar algunas acciones similares, condición que permite compararlas.



Como resultado del análisis, y la práctica de gestión de crisis denominada *crear sentido* (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013), la percepción de la ciudadanía es un factor fundamental, pues su participación contribuye a obtener resultados deseables o a entorpecer las acciones en su manejo. En tal sentido, se plantean dos proposiciones. Primera, cuando una crisis parece ser efímera, se deben enfatizar las políticas de carácter regulatorio, sin dejar de lado las normativas, pues en tanto las medidas regulativas no perduran lo suficiente para fomentar el descontento social, el escenario de crisis podría prolongarse y los aspectos normativos contribuirían a su manejo. Segunda, si la crisis se torna duradera y de lento desarrollo, el énfasis se debe poner en políticas de carácter normativo, pues el aprendizaje, la interiorización conceptual y, con ello, la participación ciudadana, pueden contribuir a generar un adecuado manejo de crisis.

Se exponen, en primera instancia, de modo breve, consideraciones teóricas sobre los aspectos regulativos y normativos, desde la perspectiva institucional-organizacional, la crisis y su manejo, así como de la participación ciudadana pues representa una característica importante durante el desarrollo de la crisis y su gestión. Enseguida, el énfasis se coloca en algunas acciones implementadas por los tres gobiernos subnacionales señalados, con el objeto de analizar su naturaleza y sus consecuencias en un particular contexto. Con lo anterior, en última instancia se procede a discutir si las administraciones deben dar prioridad a políticas de índole regulativo, normativo, o ambas, para lograr un adecuado manejo de la crisis.

1. Consideraciones iniciales

1.1 Aspectos normativos y regulativos desde el análisis institucional

Las instituciones, en primera instancia, son un conjunto de reglas del juego creadas por personas y que pueden evolucionar, o ser alteradas, por individuos a un ritmo lento (North, 1995; March, et al., 2011). Tales reglas son predominantes y socialmente transmitidas, simbolizan mandamientos normativos potencialmente codificables y a los cuales están acostumbrados. Por ende, estructuran las relaciones, generan expectativas estables de comportamiento respecto otros y representan sistemas sociales establecidos e internalizados

en los actores (Hoodgson, 2006). Contienen elementos regulativos, normativos y cognitivos-culturales, los cuales, junto 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 su estructura principal. Debido al objetivo de este estudio, los aspectos cognitivos-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 las respuestas oportunas, son los ingredientes esenciales del 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 el aspecto normativo de las instituciones, los sistemas contienen tanto normas, como 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 cual también puede generar estándares, comportamientos y comparaciones. Los sistemas normativos definen las metas u objetivos, pero también indican la forma apropiada para perseguirlas. Algunas normas y valores son de aplicabilidad general en un colectivo, pero otras sólo pueden ser aplicadas hacia algún tipo de actores, o posiciones. Esta situación genera la creación de papeles donde se especifica cuál tipo de actor debe comportarse de cierta manera, y las expectativas sobre su comportamiento son mantenidas por otros actores silenciosos (Scott, 2008).

Los sistemas normativos son generalmente vistos como impositores de restricciones a la conducta de los individuos, y aunque sí lo hagan, 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 donde se generan efectos de remordimiento o auto-respeto (ibíd.).

Ambos elementos institucionales necesitan aceptación social y credibilidad, a lo cual se le puede conocer como legitimidad. 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 la moral. Los controles normativos son más fácilmente internalizados, comparados 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; puede también dar respuesta con instrumentos normativos o realizar una combinación de ambos. Así, las características institucionales transforman una organización en un elemento apreciado y significativo para la sociedad. De tal suerte, cuando una agencia pública cuenta con normas y valores colectivamente aceptados y vistos como deseables, se le concibe generalmente como algo positivo (Christensen, et al., 2007).

1.2 Crisis y liderazgo en su gestión

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, que demanda acciones urgentes 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). Puede involucrar a una persona, un grupo, una organización, una cultura, una sociedad o inclusive al mundo (Boin, et al, 2005), y puede presentarse como desastre natural, ataque terrorista, pandemia, accidente industrial o de transporte, fallos de infraestructura, entre otros.

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). Tres componentes conforman la estructura principal de las crisis: la amenaza, la incertidumbre y la urgencia (Boin, et al, 2005).

Las crisis cada vez más atraviesan fronteras desde límites geográficos, administrativos, de infraestructura y culturales, por lo cual, a los diseñadores de políticas públicas, los actores reguladores y los administradores, les resulta difícil establecer estructuras administrativas adecuadas que faciliten respuestas coordinadas donde se intente combinar la estabilidad y preparación organizacional, con flexibilidad y eficacia (Christensen et al, 2016).

Cuando se presenta una crisis, los ciudadanos buscan a sus líderes, sean políticos, administrativos, altos servidores públicos, entre otros, con miras a evadir o al menos minimizar la amenaza y el daño potencial de tal eventualidad. Así, los más altos servidores públicos, o administradores electos, 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). Así, la crisis siempre será uno de los roles fundamentales del gobierno pues sus acciones son cruciales para fortalecer la resistencia de la población y de las redes de infraestructura críticas (Baubion, 2012).

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 por medio de relaciones y contextos establecidos sobre una normativa compartida (Christensen, et al, 2007). Por ello, las crisis también fungen como momentos definitorios para los líderes institucionales ya que, primero, en un periodo relativamente corto deben encargarse de crear una línea de acción para 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).

Se hace referencia al concepto de liderazgo, no como el individuo quien con sus propios esfuerzos convierte una organización en una institución, o lidia con una crisis, sino 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 (Boin y Christensen, 2008; Christensen, et al, 2007).

Entonces, su adecuada gestión puede salvar vidas, proteger la infraestructura y reestablecer la confianza en las instituciones públicas (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). 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). El manejo efectivo de la crisis, 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 (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

1.3 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 nombre de ella 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 son cabalmente representados por quienes triunfan en los procesos electorales. Entre ellos, el movimiento por los derechos civiles en Los estados Unidos, el movimiento estudiantil que convulsionó a algunos países, la oposición a 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 de los ciudadanos en los asuntos públicos, 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.

En América Latina ha existido una formalización del proceso de participación ciudadana a través de la creación de normas, leyes, reglamentos, procedimientos e instancias orgánicas, aunado a una tendencia de favorecer la participación ciudadana en los procesos de descentralización debido al reconocimiento de la relación de cercanía entre la cuestión pública y la ciudadanía (Cunill, 1995). En México, desde los procesos de democratización de los años noventa, la participación ciudadana ha sido promovida por la creación de leyes y reglamentos, por la exigencia de las fuerzas democráticas y grupos civiles (Álvarez, 2006; Ramos y Reyes, 2005), así como por los procesos descentralizadores y generadores de nuevas oportunidades para la participación democrática en los niveles locales y estatales. Sin embargo, para algunos autores solo puede considerarse participación ciudadana aquel tipo de intervención enmarcado en el cauce legal, dejando de lado las protestas ciudadanas ante lo que les disguste.

Así, es común que encontrar desde la perspectiva gubernamental se “tratan a las manifestaciones públicas, no como expresiones democráticas de una sociedad madura, sino como acciones que atentan contra el orden y, por tanto, contra el gobierno mismo”

(Montesinos, 2004; 95). Sin embargo, deben ser admitidas como parte de las reacciones de la población ante acciones o ante la falta de ellas, por los gobiernos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), define a la protesta como una acción realizada en forma individual o colectiva realizada 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 que ha afectado al planeta, obligó a los gobiernos a implantar medidas para disminuir la cercanía física de las personas buscando atenuar una enfermedad cuyo contagio se propaga por 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 la disposición de ingreso para resolver las necesidades básicas sin salir de casa, sino también para atender 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). La conjunción de COVID-19 y restricciones a la movilidad o la obligatoriedad de adoptar algunas medidas ha generado un incremento en de las protestas en muchos lugares del mundo (García & Teodoro, 2022; Kishi, et. all., 2021; Sedik & Xu 2020)

En tal sentido, conforme los elementos teóricos es prudente clarificar que los aspectos institucionales, en resumen, representan un conjunto de reglas creadas y modificadas por personas, por ende, la participación ciudadana se logra identificar como un elemento esencial de la construcción de instituciones pues es la ciudadanía quien provee de reglas del juego y determina la forma en cómo se construyen los elementos normativos, regulativos y cognitivos-culturales de la sociedad.

En América Latina ha existido una formalización del proceso de participación ciudadana a través de la creación de normas, leyes, reglamentos, procedimientos e instancias orgánicas, aunado a una tendencia de favorecer la participación ciudadana en los procesos de descentralización debido al reconocimiento de la relación de cercanía entre la cuestión pública y la ciudadanía (Cunill, 1995). En México, desde los procesos de democratización de los años noventa, la participación ciudadana ha sido promovida por la creación de leyes y reglamentos, por la exigencia de las fuerzas democráticas y grupos civiles (Álvarez, 2006; Ramos y Reyes, 2005), así como por los procesos descentralizadores y generadores de nuevas oportunidades para la participación democrática en los niveles locales y estatales. Sin embargo, para algunos autores solo puede considerarse participación ciudadana aquel tipo de intervención enmarcado en el cauce legal, dejando de lado las protestas ciudadanas ante lo que les disguste.

Comúnmente, desde la perspectiva gubernamental se “tratan a las manifestaciones públicas, no como expresiones democráticas de una sociedad madura, sino como acciones que atentan contra el orden y, por tanto, contra el gobierno mismo” (Montesinos, 2004; 95). En consecuencia, los procesos de democratización provenientes desde los años noventa, no necesariamente han promovido una participación ciudadana efectiva (Ramos y Reyes, 2005), ya que puede no considerarse suficiente el enunciado del derecho y la inserción de la misma en los marcos legales regulatorios de carácter únicamente administrativo.

En tal sentido, conforme los elementos teóricos es prudente clarificar que los aspectos institucionales, en resumen, representan un conjunto de reglas creadas y modificadas por personas, por ende, la participación ciudadana se logra identificar como un elemento esencial de la construcción de instituciones pues es la ciudadanía quien provee de reglas del juego y determina la forma en cómo se construyen los elementos normativos, regulatorios y cognitivos-culturales de la sociedad.

2. Políticas normativas, regulativas y la respuesta ciudadana en tres entidades: uso de cubre bocas, confinamiento y restricciones

Como se ha mencionado, durante una crisis el bienestar social se pone en riesgo lo cual torna su gestión y al adecuado liderazgo, en aspectos 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 donde los gobiernos estatales centran su atención en implementar, a través de sus instituciones, medidas de tipo regulatorio o normativo. Entre ellas, el uso de cubre bocas, el confinamiento y las restricciones al transporte público y a negocios no esenciales, son políticas comunes entre entidades como el Estado de México, la Ciudad de México y Jalisco, pero con una visión sobre su implementación distinta en cada entidad. 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.

2.1 Estado de México

El Estado de México (EDOMEX), según datos oficiales, es la segunda entidad con mayor número casos confirmados de covid19 a nivel nacional³, detrás de la Ciudad de México. 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 16.9 millones de habitantes en 2020⁴ y una densidad de 760 habitantes por Km² (INEGI, 2021a). El primer caso confirmado de covid19, se presentó el día 29 de marzo de 2020 (GEM, 2020a), con el cual una crisis anunciada estaría comenzando a materializarse.

El papel desempeñado por el gobierno estatal brinda ejemplos particulares de liderazgo en la ejecución de las cuatro políticas aludidas en este apartado. Respecto al uso de cubre bocas, el 08 de abril de 2020, el gobierno promovía su uso al salir a la calle. Esta medida para el 21 de abril cambiaría su sentido de fomento, a obligatoriedad una vez

³ <https://covid19.sinave.gob.mx/casosacumulados.aspx>

⁴ https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/ResultCenso2020_EdMx.pdf

declarada la fase 3 de la epidemia a nivel federal. Las personas deberían forzosamente usar cubre bocas al salir de casa y al utilizar transporte público (GEM, 2020a).

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 no cumplir con las medidas (GEM, 2020b).

Acerca de las restricciones al transporte público, en la entidad se tomó la decisión de sujetarlo a monitoreo constante, 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 mexicable⁵. Así, desde el 22 de abril y hasta el 30 de mayo el personal operativo y de supervisión, forzosamente debió usar cubre bocas, mascarillas o cubierta facial, cuando se encontrase en la infraestructura del transporte público; además su capacidad operativa se redujo en 50% (GEM, 2020a).

El cierre de establecimientos, por su parte, incluyó diversos espacios públicos como los centros de desarrollo infantil, bibliotecas, museos, guarderías, entre otros. No obstante, el cierre no sólo incluiría espacios públicos, sino también 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. Estos operativos no impidieron la instalación de los tianguis callejeros, sino solo controlaron el acceso a una persona por familia, que no fuera de grupos de alto riesgo y usando cubrebocas

2.2 Ciudad de México

⁵ Respectivamente transporte semimasivo de carril confinado y transporte por teleférico.

La Ciudad de México (CDMX) es el centro político y económico del país y alberga los corporativos de la mayoría de las grandes empresas que operan en México. En adición, concentra servicios médicos, educativos, de esparcimiento, culturales y deportivos (Cruz, Culebo y Méndez, 2020). En consecuencia, tiene una alta densidad de 6 mil 163 habitantes por km² (INEGI, 2021b), razón por la cual se ha presentado el mayor número de contagios por COVID-19 durante la pandemia.

Conforme al uso de cubre bocas, el gobierno de la CDMX lo promovió por medio del empleo de mensajes en conferencia diaria, perifoneo en colonias y pueblos, mensajes por SMS, carteles de advertencia en colonias con alto nivel de contagio. En los mensajes se explicó la gravedad de la crisis y se invitó a asumir voluntariamente las medidas de prevención, además de expresar gratitud hacia la colaboración ciudadana. Asimismo, cuando existe aumento en hospitalizaciones, se utiliza 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 establecen obligatoriedad en el cumplimiento de las políticas planteadas, sino promueven 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 esas recomendaciones. Estas consisten en quedarse en casa si no es necesario salir, pero de serlo, es fundamental el uso de cubre bocas y el respeto a una distancia de un mínimo de 1.5 metros entre cada persona, no se deben elaborar reuniones familiares, ni fiestas, realizar las compras a través de una sola persona por hogar y, en caso de ser una persona portadora del virus, se deberá aislar durante 15 días y comunicarse vía telefónica con el centro de contacto de la CDMX para obtener un seguimiento médico, así como insumos 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 38 estaciones del Metro, 47 del Metrobús y 4 de Tren Ligeró (20% del total en 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. Además, en conjunto con el Estado de México, 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, de con la misma meta se acordaron algunas calles del Centro Histórico para disminuir la circulación de peatones. Se implanto el uso de código QR mediante el teléfono celular en el metro y negocios como restaurantes y tiendas departamentales para tener un seguimiento de contactos de un contagiado.

Al respecto del cierre de negocios, 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). Para junio de 2020, debido a una disminución en los contagios, estas actividades deberían restringirse a mantener un aforo del 30%, pero implementando las medidas sanitarias necesarias para evitar contagios (CDMX, 2020).

2.3 Jalisco

El Estado de Jalisco es la cuarta entidad más poblada con 8 millones 348 mil habitantes⁶, con una densidad de 106 habitantes por km² (INEGI, 2021c). En el comienzo de la crisis, el 14 de marzo, con los primeros casos y el primer fallecimiento 9 días después, Jalisco ocupaba el octavo lugar, 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. Para septiembre, Jalisco ocupó el quinto lugar en casos acumulados. La mayoría de ellos se ubicaron en la zona metropolitana de Guadalajara, la capital del Estado.

⁶ La tercera es Veracruz.

Al inicio de la crisis, Jalisco se manejó con “parámetros bajos”, pero debido al aumento en el número de casos, el gobierno implementó, coordinado con la Universidad de Guadalajara (UdG) y laboratorios del sector privado, un conjunto de políticas destinadas a disminuir los contagios, llamadas la “Estrategia Radar” que consistió en un sistema destinado a ubicar oportunamente casos de COVID-19 a través de pruebas de Reacción en Cadena de la Polimerasa (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.

Las estrategias se modificaron a inicios del mes de junio debido la gran cantidad de contagios. Este cambio incluyó la disposición oficial del “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 implementarían sanciones a quienes incumplieran la medida (Romo, 2020)

Acerca del confinamiento, en la entidad, al igual que el uso del cubrebocas, desde abril se impulsó una política de aislamiento obligatorio para todas las personas que se encontraran en el Estado, sean residentes o no, (Periódico Oficial, 2020). Este resguardo se aplicaría de forma estricta y sin excepción, a las personas mayores de 60 años, mujeres embarazadas, personas con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes, enfermedad cardíacas o pulmonares crónicas, personas que sufren de inmunosupresión, además de gente con insuficiencia renal o hepática (Ibíd.). De igual modo, se prohibieron eventos con asistencia mayor a cincuenta personas, festividades cívicas o comunitarias, uso de espacios públicos como unidades deportivas, jardines y sus análogos (Ibíd.).

En cuanto a las restricciones en el transporte, en abril se impulsó el uso obligatorio de cubrebocas, pero para octubre, esta medida se complementó con la implementación de 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 en un horario entre las 19:00 y las 6:00 horas, y sábados y domingos el paro del transporte sería completo (Partida, 2020a). Dicha medida se implementaría desde el viernes 30 de octubre de 2020,

hasta el 13 de noviembre del mismo año, con el objeto de romper la cadena de contagios de COVID-19 (Ibíd).

Así como en medidas anteriores, de forma obligatoria los lugares donde se desarrollen actividades no esenciales, deberían implementar en todo momento prácticas de higiene y sana distancia, las cuales consisten en: lavado de manos frecuente; cuando una persona estornude, deberán cubrirse la nariz y boca con un pañuelo desechable o con el antebrazo; no se deberá saludar de beso o de mano; mantener las medidas de sana distancia recomendadas por los gobiernos Federal y Estatal (Periódico Oficial, 2020). Aquellos lugares donde se incumplieran las políticas establecidas, serían acreedores de clausura inmediata (Ibíd.).

2.4 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, pero con el objetivo común de procurar evitar el incremento de contagios en sus territorios. Dichas acciones ponen énfasis en aspectos normativos o regulativos y provocan reacciones ciudadanas de distinta índole. En Europa, los ejemplos expuestos comparten el rasgo de poner énfasis en manejar la crisis con políticas de carácter regulativo, es decir, se basan principalmente en crear reglamentos e imponer castigos a quienes las cumplan, lo cual ha llevado a la población a manifestarse en contra de las medidas. En México, por su parte, se presentan escenarios particulares con distintas reacciones ciudadanas. Ahora se exponen algunas respuestas de las personas respecto a las políticas implementadas en las tres entidades señaladas, analizando 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 a la falta de participación ciudadana respecto al 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 los comerciantes tianguistas, además de desafiar las medidas, ignoran o menosprecian 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 en los municipios de Nezahualcóyotl, Naucalpan y Ecatepec, principalmente. En Nezahualcóyotl, los manifestantes fueron tianguistas y su instrumento de presión hacia el gobierno y contra las medidas, fue el bloqueo de cuatro avenidas principales (Lázaro, 2020). Por su parte, en Naucalpan los manifestantes también fueron comerciantes de tianguis que solicitaban al gobierno un permiso para regresar a sus lugares de trabajo pues ya habían pasado 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 (Ibíd.). En Ecatepec, fueron los trabajadores y dueños de bares quienes bloquearon una avenida principal como protesta ante el cierre de sus negocios de manera injustificada por parte de autoridades municipales (Gudiño, 2020). Los manifestantes denunciaron que el gobierno municipal incumplía los lineamientos establecidos en la Gaceta Estatal de Gobierno, al clausurar diversos negocios, que según el reglamento estatal, tenían permitido abrir con cierto aforo (Ibíd.).

Por otra parte, en la CDMX la respuesta ciudadana ante las políticas implementadas fue distinta. En la capital, los ciudadanos parecían tampoco respetar las recomendaciones de salubridad establecidas por las autoridades pues una vez que el gobierno relajó las restricciones, la ciudadanía comenzó a presentar aglomeraciones donde no se seguían las medidas sanitarias y 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 del uso de cubre bocas, así como con la implementación del “botón de emergencia”, provocaron reacciones ciudadanas

de distinta índole. La primera medida originó un conflicto social resultado de la violencia policial que incluyó un ciudadano asesinado por no usar cubre bocas y decenas de detenidos por protestas en días posteriores (Partida, 2020a, Partida, 2020b; Santos y Partida, 2020). Asimismo, la obligatoriedad del cubre bocas y del 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, como los académicos, la inconstitucionalidad del confinamiento obligatorio impuesto por el gobierno estatal (Chávez, 2020).

En adición, la implementación del botón de emergencia, el cual 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, se encargaron de realizar compras de pánico con el objeto de no quedarse varados al perder 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 reducción de casos confirmados, según el gobernador de Jalisco (GEJ, 2020).

Consideraciones finales

Como se puede observar, las políticas del uso de cubre bocas, confinamiento y restricciones implementadas por los gobiernos estatales, se encuentran vinculadas al tipo de gobierno y su liderazgo en el manejo de la crisis. Cada uno de sus estilos, generan tanto resultados distintos, como una participación ciudadana particular.

La tabla 1 sistematiza las políticas, sus características y los resultados en el tipo de participación ciudadana derivada de su implementación. Se observa cómo en cada uno de los

gobiernos se implementan políticas de distinta naturaleza. En el Edomex, se observa una implementación mixta de medidas, es decir, se ejercieron políticas tanto normativas como regulativas. En la CDMX, por su parte, se pone énfasis en aspectos normativos, confiando más en la participación ciudadana voluntaria. En 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. De igual modo, la tabla muestra la manera en la cual 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.

Cuadro 1. Efectos de los tipos de políticas durante una crisis larga			
Política/entidad	Obligatorio/voluntario	Normativo/Regulativo	Resultados en PC
Uso de cubre bocas			
Edomex	Obligatorio	Regulativo	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

Fuente: Elaboración propia

En el Edomex, la atención se centra más 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, o 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. Ahí, se percibe un liderazgo pasivo el cual sólo intenta replicar acciones implementadas por el Gobierno Federal y por el de la CDMX, pero 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 quién es el responsable de implementar las políticas para el manejo de la crisis.

En la CDMX, por su parte, el liderazgo parece 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 manejo de la crisis es un asunto altamente político. En la entidad, la naturaleza de las políticas parece 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 explicarle en qué consiste la crisis y cuáles medidas deben seguirse para minimizar los daños, así como las acciones a ejecutar 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, ello con ayuda de las conferencias encabezadas por la jefa de Gobierno 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 o los posibles efectos de la implementación de tales medidas. El segundo aspecto es muy notorio pues en la entidad, la actuación del gobierno procura demostrar que cuenta con mecanismos propios para manejar la crisis, distintos o “mejores” a los propuestos por el gobierno Federal. Se enfoca más en ellos sin considerar el bienestar de sus ciudadanos, ni explicar la razón de las políticas. Este tipo de prácticas, ha provocado una participación ciudadana expresada en 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 sea públicamente, o incluso ante instancias federales. Curiosamente, dichas acciones fomentan el incremento de una participación ciudadana particular: las manifestaciones por descontento. Esto 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, pone en mayor riesgo a lo más importante del Estado, la población.

Si bien, las tres entidades cuentan con políticas regulativas y normativas, el liderazgo en cada entidad, como se observó, da preferencia a cierto tipo de políticas. El papel de los liderazgos gubernamentales, entonces, es esencial para mantener el bienestar social, por ende sus políticas deben responder de modo adecuado ante el contexto particular.

Las políticas regulativas, tienen la ventaja de poder 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 una vez implementado, debió ser modificado pues al no responder al contexto social, ni a las necesidades de la población, sólo 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 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, muestra cómo 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 a considerar por los liderazgos, con el objeto de enfrentar una crisis.

Cuando una crisis se presenta, 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, que tenga la capacidad de analítica para de modo continuo poder enfrentar un posible escenario de crisis de duración mediana o larga. En tal sentido, cuando una crisis se vuelve 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.

En resumen, es prudente clarificar que en cada entidad y en cada situación, se deben analizar los elementos contextuales necesarios para responder 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. No se trata de elegir una u otra, pueden aplicarse ambas al mismo tiempo, pero esto depende de las características presentadas por el contexto. Por ende, el contar con un liderazgo adecuado, que adopte las políticas más acordes a su ambiente, a sus recursos y sirva para manejar la crisis de la mejor manera posible, se vuelve un aspecto esencial 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, por ende, a las instituciones.

La relevancia de este trabajo en la teoría se ubica en el resultado logrado al combinar los elementos institucionales con los de gestión de crisis y el factor tiempo, para realizar un estudio donde no sólo se analizan las acciones de gobierno conforme las tareas estratégicas del manejo de crisis, sino se realiza una comparación de políticas examinando su naturaleza y efectos, lo cual, permite indagar y cuestionar cuál tipo de políticas podrían y deberían implementarse durante una crisis, para obtener los resultados más benéficos para la ciudadanía.

Referencias

Alvarado, G. (2020). “CDMX: semáforo naranja con alerta, pero...”. *La Jornada*. <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.

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.

- 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.
- 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. 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.
- Boin, A., Hart, P. y Kuipers, S. (2018). "The Crisis Approach". *Hand book of Disaster Research*. The Netherlands, Leiden: Springer International Publishing, 23-38.
- CDMX (2020). "La Ciudad de México pasa a semáforo naranja". Notas. <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/la-ciudad-de-mexico-pasa-semaforo-naranja#:~: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*. <https://www.eloccidental.com.mx/local/presentan-en-jalisco-los-primeros-amparos-contra-el-aislamiento-obligatorio-covid-19-coronavirus-quedateencasa-cuarentena-confinamiento-fase-3-mexico-5146313.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.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G. y Røvik, A (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. United Kingdom and United States: Routledge.
- CIDH (2019). *Protesta y Derechos Humanos: Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*.
- 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 sub-nacionales". *Revista Buen Gobierno*. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., 29, 1-18.
- Cunill, G. (1995). "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en busca de nuevos sentidos". *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, 4, 1-20.

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).

García, Eva y Teodoro, Francesc (2022). Pandemia y protestas sociales: las ciudades como “olla a presión” en la era COVID-19. Notas Internacionales No. 266, CIDOB, Barcelona. 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

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

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

GEM (2020b). “Plan Regreso Seguro”. *Gobierno del Estado de México*. 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*. <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.

Hodgson, M. (2006). “What Are Institutions?” *Journal of Economic Issues*. UK: JEI, 40(1), 1-25.

INEGI (2021a). Boletín Informativo Febrero COESPO 2021. <https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/Boletines/Bolet%20C3%20ADn%20Informativo%20Febrero%20COESPO%202021.pdf>

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

INEGI (2021c). Panorama sociodemográfico de Jalisco 2020. **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida.**

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. <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*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/10/pese-a- semaforo-rojo-habitantes-de-ecatepec-desafian-al-covid-19/>

Inglehart, Catterberg 2002: R. Inglehart, G. Catterberg. Trends in political action: The developmental trend and the post-honeymoon decline. - *International Journal of Comparative Sociology*, 43, 2002, 3-5, 300-316.

Kishi, Roudabeh; Pavlik, Melissa; Bynum, Elliott; Miller, Adam; Goos, Curtis; Satre, Josh y Jones, Sam. ACLED 2020: The Year in Review. <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*. <https://www.sdpsnoticias.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*. <https://lasillarota.com/metropoli/tianguistas-del-oriente-de-edomex-se-niegan-a-respetar-el-semaforo-rojo/467981>

March, Friedberg y Arellano (2011). “Institutions and Organizations: Differences and Linkages from Organization Theory”. *Gestión y Política Pública*. México, 20(2), 235-246.

Martinez, M. (2020). “Piden al Ayuntamiento que les permita volver a sus lugares de trabajo después de 7 meses inactivos” *AD Noticias*. <https://adnoticias.mx/comerciantes-de-naucalpan-se-manifiestan-en-periferico/>

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

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

Norris, Pippa (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

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

Partida (2020b) “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>

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

Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. Inglaterra: APSA. Obtenido de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=0109949083ACDE0935833254BF5C2A29?doi=10.1.1.646.7316yrep=rep1ytype=pdf> .

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>

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*. https://ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=147475

Rodríguez Blanco, Maricel (2011). Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40),89-103.[fecha de Consulta 19 de Marzo de 2022]. ISSN: 1390-1249. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792006>

Romo, P. (2020). “Gobierno de Jalisco ordena aislamiento obligatorio y “cero tolerancia” para contener Covid-19”. *El Economista*. <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*. <https://www.jornada.com.mx/2020/06/25/estados/027n2est>

Scott, R. (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Stanford University: SAGE Publications.

Sedik, T. S. & Xu, R. (2020), A vicious cycle: How pandemics lead to economic despair and social unrest, Technical Report 216, IMF Working Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/10/16/A-Vicious-Cycle-How-Pandemics-Lead-toEconomic-Despair-and-Social-Unrest-49806>

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

Tilly, Charles (1986). *La France conteste de 1600 à nos jours*. Paris: Fayard

Topf, Richard (1995). “Beyond electoral participation”. En *Citizens and the State*, Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (edits.). Oxford: Oxford University Press.

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