

Gobiernos Locales

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:

Cruz, Pablo; Culebro Moreno, Jorge; Méndez Bahena, Benjamín
“Liderazgo y gestión de crisis en México en las primeras respuestas al COVID-19:
el papel de los gobiernos sub-nacionales”

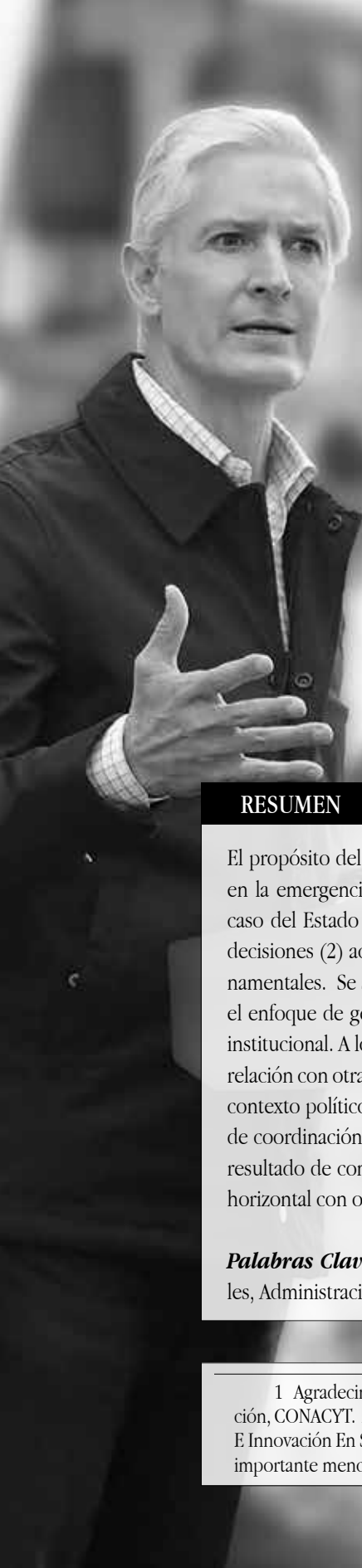
e-ISSN: 2863 - 1643

Revista Buen Gobierno No. 29 Julio – Diciembre 2020
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI

http://dx.doi.org/10.35247/buengob_29_05





Liderazgo y gestión de crisis en México en las primeras respuestas al COVID-19: el papel de los gobiernos sub-nacionales¹

*Por Pablo Cruz, Jorge Culebro y Benjamín Méndez
Recibido 10/07/20 Aceptado 28/08/20 Primera Revisión*

RESUMEN

El propósito del artículo consiste en analizar la experiencia de los gobiernos subnacionales en la emergencia sanitaria derivada del brote del COVID-19 en México, y en particular el caso del Estado de México. Este análisis se realiza a partir de cuatro ámbitos (1) toma de decisiones (2) acciones económicas (3) restricciones y regulaciones, y (4) programas gubernamentales. Se sigue una metodología de estudios de casos de tipo cualitativo, y se emplea el enfoque de gestión de crisis desde el ámbito de la teoría de la organización y el análisis institucional. A lo largo del texto se analizan las interacciones de las cuatro dimensiones y su relación con otras políticas y programas. Finalmente, el artículo argumenta la importancia del contexto político administrativo, así como la necesidad de establecer mejores instrumentos de coordinación, además que las respuestas de los gobiernos subnacionales son también el resultado de complejas interacciones tanto entre los niveles de gobierno, como de manera horizontal con otros programas y políticas.

Palabras Clave: Gestión de Crisis, Políticas de Salud, COVID-19, Gobiernos Subnacionales, Administración Pública

1 Agradecimientos. Programa de Apoyos para Actividades Científicas, Tecnológicas y de Innovación, CONACYT. Apoyo para Apoyo Para Proyectos De Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico E Innovación En Salud Ante La Contingencia Por Covid-19. Proyecto: 00000000311798. Consideramos importante mencionar que el artículo fue escrito en las primeras semanas de las respuestas a la crisis.



The purpose of the article is to analyse the experience of sub-national governments in the health emergency derived from the outbreak of COVID-19 in Mexico, and in particular the case of the State of Mexico. This analysis is carried out from four controls (1) decision making (2) economic actions (3) restrictions and regulations, and (4) government programs. A qualitative case study methodology is followed, and the crisis management approach is used from the field of organization theory and institutional analysis. Throughout the text, the interactions of the four dimensions and their relationship with other policies and programs are analysed. Finally, the article argues the importance of the administrative political context, as well as the need to establish better coordination instruments. In addition to the responses of sub-national governments, they are also the result of complex interactions both between levels of government and horizontally with other programs and policies.

Keywords: *Crisis Management, Health Policies, COVID-19, Subnational Governments, Public Administration*

INTRODUCCIÓN

Durante una crisis, los ciudadanos buscan a sus líderes principalmente para intentar evadir o minimizar su posible daño, y porque fungen como guía para salir de la catástrofe, explicarla, y garantizar que una situación así no sucederá de nuevo. En tales sucesos críticos, se pone en riesgo el bienestar social, por ello, su gestión y un adecuado liderazgo en su manejo se vuelven de vital importancia para brindar dirección y designar responsabilidades (Boin et al 2013). Por ejemplo, como sostiene Boin (2018), en la Unión Europea, diversos acontecimientos, como la crisis financiera y de migración, además de ser fuentes de controversia, desencadenaron la necesidad de contar con agencias, comisiones y capacidades especiales para el manejo de la crisis.

En tal sentido, desde el principio del presente siglo, como sostiene el mismo autor, algunos países occidentales invirtieron fuertemente en el desarrollo de capacidades en la materia tanto en el sector público, en municipalidades, hospitales, escuelas, etc., como en el sector privado. Sin embargo, en México a pesar de experimentar tales sucesos catastróficos en reiteradas ocasiones como los sismos, inundaciones, epidemias e incluso la pandemia de COVID-19, difícilmente se han llegado a consolidar áreas y capacidades claras y específicas para su manejo (Culebro, Méndez y Cruz, 2017). Esta situación logra reflejarse de forma más clara, en la implementación diferenciada de medidas por los gobiernos sub-nacionales y locales, y en algunos casos con características de ser improvisadas, lo cual resulta en desempeños y resultados distintos del manejo de crisis. Creemos que en gran medida que las diferencias y similitudes son el producto de factores institucionales y organizacionales, tales como el liderazgo en su versión institucional, así como en la perspectiva de gestión de crisis, además del diseño institucional del sistema político administrativo.

En este trabajo se examinan algunas de las acciones implementadas por los gobiernos sub-nacionales: tomamos como caso principal al Estado de México aunque hare-

mos referencia a otras experiencias como una respuesta a la crisis derivada del brote de COVID-19. Se plantea la necesidad del desarrollo de capacidades de liderazgo en gestión de crisis a nivel sub-nacional, con el objeto de procurar fomentar un manejo de crisis adecuado, entre y en las entidades federativas, con dirección, preparación, capaz de recopilar las lecciones aprendidas y trabajar al respecto (Boin 2018).

De tal suerte, el propósito del artículo consiste en analizar la experiencia de los gobiernos subnacionales durante la emergencia sanitaria derivada del brote del COVID-19 en México, y en particular el caso del Estado de México. Este análisis se realizará a partir de cuatro ámbitos (1) toma de decisiones (2) acciones económicas (3) restricciones y regulaciones, y (4) programas gubernamentales. Así, nos preguntamos cuáles son los factores que han contribuido a disminuir el impacto de la crisis, así como el papel que han jugado las interacciones entre los diferentes niveles de gobierno y con ello generar mejores instrumentos de coordinación. Metodológicamente se sigue una estrategia de estudios de casos de tipo cualitativo (Stake, 1995; Yin, 2017), además, se emplea el enfoque de gestión de crisis desde el ámbito de la teoría de la organización y el análisis institucional (Boin, et al 2016; Boin y Lodge), y las perspectivas institucionales sobre el liderazgo (Boin y Christensen, 2008).

Para lograr lo anterior, el presente artículo indaga, en primera instancia, sobre algunos aspectos teóricos básicos a conocer sobre las crisis, sus características, el liderazgo y su papel en la gestión de crisis. Más adelante, se examinan brevemente algunas acciones implementadas por los gobiernos sub-nacionales aludidos, con énfasis en las tareas estratégicas del manejo de crisis del Estado de México. Por último, se realizan un conjunto de reflexiones enfocadas a plantear la necesidad del desarrollo de las capacidades antes de esperar el arribo de nuevas catástrofes y actuar de forma improvisada.

1. LIDERAZGO Y GESTIÓN DE CRISIS

La crisis puede ser entendida como una situación, percepción compartida, o constructo socio-lingüístico sobre una amenaza seria hacia las estructuras básicas o a las normas y valores fundamentales de un sistema, lo cual requiere de acciones urgentes por parte de las autoridades para evitar su materialización ya que generalmente se altera la paz y el orden de las sociedades (Backman y Rhinard, 2017; Boin, et al, 2005; Christensen et al, 2016; Matthews, 2012). Le sucede a una persona, un grupo, una organización, una cultura, una sociedad o inclusive al mundo (Boin, et al, 2005), y pueden presentarse como desde desastres naturales, ataques terroristas, pandemias, accidentes industriales

o de transporte, fallos de infraestructura, entre otros, por ello, y debido a la complejidad de los sistemas y su interconexión, éstas cada vez más atraviesan fronteras que van desde límites geográficos, administrativos, de infraestructura y culturales (Boin, Hart y Kuipers, 2018; Christensen et al, 2016). Las crisis surgen de forma abrupta, rápida e inesperada, en ocasiones tras largos períodos de estabilidad eras de estabilidad gubernamental, donde las formas usuales de operar dejan de funcionar, se pueden presentar, a su vez, gracias a la acumulación de vulnerabilidades y presiones que eventualmente explotan, o pueden ser situaciones en pleno desarrollo sin soluciones obvias, lo cual toma por sorpresa la administración y pone bajo presión transformativa sus objetivos e instituciones (Boin, et al, 2005; Matthews, 2012). No obstante, la causa principal de su aparición reside en la inhabilidad de un sistema para enfrentar alteraciones en el contexto, por ende, la propia vulnerabilidad del sistema frecuentemente reside en lo profundo de sí mismo y puede ser desapercibida o desatendida por los elaboradores de políticas públicas (Boin, Hart y Kuipers, 2018).

Durante tales eventos el papel de los servidores públicos es fundamental. Los ciudadanos, buscan a sus líderes, sean políticos, administradores públicos, los más altos servidores públicos, o administradores electos, con el objeto de evadir, o al menos minimizar, su amenaza y posible daño, en la medida en que estos funcionarios suelen fungir como guía para salir de la crisis, ya sea para explicar qué sucedió mal, o bien para convencer a la ciudadanía de que una situación como tal no sucederá de nuevo (Boin, et al, 2005). Por otro lado, las crisis no necesariamente implican víctimas o daños, así como tampoco cuenta con dinámicas lineales, y en conjunto de las características de los sistemas anteriormente señaladas, se vuelven difíciles de detectar y sólo basta un pequeño catalizador para iniciar un ciclo con potencial destructivo para todo el sistema (Boin, et al, 2005; Boin, Hart y Kuipers, 2018). Por ende, Christensen et al (2016) sostienen que en las crisis, para los diseñadores de políticas públicas, los actores reguladores y los administradores, resulta difícil el establecer estructuras administrativas adecuadas que faciliten respuestas coordinadas donde se intente combinar la estabilidad y preparación organizacional, con flexibilidad y eficacia.

Así mismo, las crisis juegan un papel fundamental tanto en la formulación de políticas públicas como en el implementación de las mismas, ya que estas crisis se convierten en una fuente de poder ejecutivo para quienes las definen, pues ellos indican las estrategias adecuadas para resolverlas, por ello, a su vez, las crisis pueden ser conscientemente construidas con el objetivo de generar beneficios políticos (Matthews, 2012). En tal sentido, como explican Boin, Kuipers y Overdijk (2013), durante una crisis generalmente surge un juego donde diversos actores, como los políticos, los sociales y los

medios de comunicación, declaran ganadores y perdedores, o héroes y culpables, con lo cual se crean juicios apresurados y visiones impresionistas acerca del liderazgo. Como resultado, no se le brinda a la ciudadanía una evaluación informada sobre la capacidad social para manejar una crisis, pues los líderes pueden empeorarla cuando ignoran las amenazas inminentes, toman decisiones inadecuadas, o simplemente cuando no presentan interés (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). En otras palabras, diversos actores través de presiones, aprovechan las crisis para fomentar cambios imposibles de implementar en tiempos de normalidad, por parte de actores políticos, dificultan el trabajo del manejo de la crisis y convierten la tarea en un aspecto altamente político (Boin, Hart y Kuipers, 2018).

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

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

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

La gestión de la crisis como papel fundamental del gobierno para fortalecer la resistencia de la población y de las redes de infraestructura críticas (Baubion, 2012), se puede definir, por ende, como la suma de las actividades dirigidas a minimizar el

impacto, no sólo en los mencionados aspectos, sino también en las instituciones públicas (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). En la gestión de crisis, las amenazas y vulnerabilidades deben ser evaluadas de manera correcta para evitar el suceso, de lo contrario, éste ocurre y la vida ciudadana y el bienestar social, son afectados (Boin, et al, 2005). En tal sentido, un apropiado manejo puede hacer la diferencia entre un incidente o un completo desastre, pero requiere, principalmente, de dos estrategias con potencial de afectar los esfuerzos para ejercer liderazgo público: lidiar con los eventos en tierra y lidiar con la convulsión política provocada los mismos (Boin, Hart y Kuipers, 2018).

El manejo efectivo de la crisis, según argumentan Boin, Kuipers y Overdijk (2013), puede ser evaluado a través del liderazgo en la implementación de diez tareas ejecutivas a conocer: temprano reconocimiento; crear sentido; tomar decisiones críticas, o estratégicas; orquestar la coordinación horizontal y vertical; acoplamiento y desacoplamiento; generar significado; comunicación; rendición de cuentas; aprendizaje; mejorar la resiliencia. La aproximación del manejo de la crisis intenta reconocer la importancia del papel de la prevención y el manejo de los riesgos, aunque también acepta que las crisis siempre pueden suceder (Boin, Hart y Kuipers, 2018). No se trata de una tarea sencilla pues requiere una grande, compleja y saturada operación, la cual involucra muchas organizaciones tanto del sector público, como del sector privado, así como la supervisión del desarrollo de la crisis, mantener comunicación con actores clave, investigar qué salió mal, rendir cuentas sobre las acciones, crear iniciativas para mejorar y restablecer la sensación de normalidad, ello ante la evaluación continua de los líderes y liderazgo de distintos actores (Boin, et al, 2005).

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

De esta forma las prácticas en el contexto de la crisis del COVID comprenden desde la toma de decisiones, acciones económicas, hasta las restricciones y regulaciones, programas gubernamentales en el sector económico; restricciones y regulaciones; y creación e implementación de programas gubernamentales. El primer aspecto se visualiza como aquellas acciones de gobierno, y sus organizaciones, dirigidas a minimizar el im-

pacto de la crisis en el área económica, principalmente a través de apoyos monetarios. Por su parte, restricciones y regulaciones se refiere a las medidas y regulaciones creadas e implementadas en la entidad, las cuales buscan reducir, o prevenir, el posible contagio; conforme la creación e implementación de programas, se le considera como las políticas y los trabajos ejercidos por el gobierno, en un sentido no monetario y con el objeto de minimizar las posibles afectaciones en diversas áreas.

2. PRÁCTICAS DE GESTIÓN DE CRISIS EN GOBIERNOS SUB-NACIONALES

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

Cuando la pandemia provocada por el virus SARS-COVID-19 llegó al país, en marzo el gobierno federal mexicano implementó, medidas de acatamiento voluntario, un “Programa Nacional de Sana Distancia”, que inició el 23 de marzo y terminó el 30 de mayo (DOF, 24 marzo 2020). A partir de tal fecha, se implantó un semáforo de actualización semanal para la paulatina reapertura denominada “nueva normalidad” (DOF, 14 mayo 2020). En ambas fases, En tal sentido, desde el comienzo de la pandemia y hasta la fecha, se ha requerido la acción por parte de gobiernos sub-nacionales en una multiplicidad de áreas.

Distintos gobiernos estatales implementaron medidas acordes y a veces divergentes con los lineamientos del gobierno federal. En Jalisco y Michoacán, por ejemplo, se impulsó el confinamiento obligatorio, penas de cárcel por no usar cubre bocas e instalación de retenes policiacos, que tuvieron como resultado no sólo quejas ciudadanas, en formas de amparos, en contra de las medidas, sino, en el caso de Jalisco, abusos de autoridad que ocasionaron la muerte de un ciudadano (Murillo, 2020). Otro ejemplo lo brinda el gobierno de Tamaulipas, donde debido al número de contagios y decesos, se

implementó un toque de queda a partir de las 10 de la noche y hasta las 5 de la mañana (Figueroa y De Luc, 2020).

Conforme a lo anterior, se observa que las administraciones estatales han implementado tareas de gestión de crisis, de una manera similar a las ocurridas en el sector salud en 2017, es decir, en ocasiones con aspectos de improvisación o incluso contradictorias entre gobiernos. En tal sentido, con el objeto de ahondar en el asunto y así elaborar un análisis de las medidas implementadas por los gobiernos estatales, en este documento se analizan las acciones del Estado de México pues como entidad con la mayor población y con fronteras compartidas con la capital nacional, el estudio de su caso se vuelve relevante. Ello con el objeto de observar las características del liderazgo en la implementación de prácticas de gestión de crisis.

3. ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México (EDOMEX), acorde con los datos oficiales de gobierno, es la segunda entidad con mayor número casos confirmados de COVID 19 a nivel nacional (Secretaría de Salud., 2020), justo después de la Ciudad de México. Es la entidad con el mayor tamaño de población entre las 32 del país, con sus poco más de 16 millones de habitantes en 2015 (INEGI, 2015); cuenta con dos zonas metropolitanas, una en el Valle de Toluca, asiento de su capital y otra en la Zona Metropolitana del Valle de México, donde 59 de sus municipios están conurbados con la capital nacional (de un total de 125). Por ello, su dinámica económica, demográfica y de salud se encuentra inmersa en una doble dinámica. Su primer caso confirmado de covid19, se presentó el día 29 de marzo de 2020 (GEM, 2020), con el cual una crisis anunciada estaría comenzando a materializarse.

En este sentido, el papel desempeñado por el gobierno estatal puede brindar relevantes ejemplos sobre el liderazgo en la ejecución de prácticas de gestión de crisis y en la internalización de normas y principios institucionales. Ante la anunciada crisis, la administración gubernamental en el Estado de México ha realizado diversas acciones vinculadas con dos de las tareas del manejo de crisis: la toma de decisiones críticas, las cuales contienen aspectos de regulación, y la coordinación. En este trabajo se centra la atención en la toma de decisiones críticas pues es un aspecto de mayor visibilidad conforme reportes gubernamentales de la entidad y vinculados con el liderazgo en la gestión crisis.

3.1 TOMA DE DECISIONES

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

A) ACCIONES EN EL SECTOR ECONÓMICO

El 20 de marzo de 2020, una de las primeras acciones en apoyo al sector económico, que se implementó a la brevedad, planteó la inversión de mil 600 millones de pesos mexicanos (mdp), con el objeto de apoyar a más de 800 mil familias de la entidad, en especial a los grupos vulnerables como mujeres, niños o adultos mayores (GEM, 2020). Cinco días después, la decisión fue complementada dirigiéndola también a otros sectores, con montos específicos para cada uno: productores de campo, 300 mdp; auto empleo, lo cual incluye proyectos productivos y micro créditos, 200 mdp a tasa de interés cero y con periodo de gracia de cuatro meses; crédito para pequeñas y medianas empresas, 300 mdp; infraestructura desarrollada por empresas locales, 500 mdp; así como un apoyo en abril del 50% de descuento sobre el impuesto de nómina, sólo para las empresas con menos de 50 trabajadores (García, 2020). En total la suma asciende a una inversión monetaria de 2 mil 900 mdp.

Una tercera etapa de la medida económica, se presentó el 4 de mayo en un contexto donde la ciudadanía y las empresas habrían mantenido confinamiento por cerca de seis semanas. El programa ahora no sólo ofrecería un subsidio en impuesto de nómina del 50% durante el mes de abril a empresas con hasta 50 trabajadores, sino con el fin de apoyar a 45 mil empresas, el descuento se extendió al mes de mayo y a negocios con hasta 100 trabajadores. No sólo eso, En el sector turístico se decidió nulificar el impuesto del 2% al hospedaje desde abril y hasta junio (GEM, 2020). Como se puede observar,

hasta antes de puesta en marcha del semáforo el 1 de junio, las decisiones económicas ejecutadas durante el proceso de crisis, abarcan apoyos monetarios directos, inversión en infraestructura, así como descuentos en impuestos a empresas y al sector turístico, cuya efectividad aparecería en algunos meses.

Rumbo a la reapertura, el gobierno estatal (Gaceta, 2020a) estableció un plan de regreso seguro, gradual y ordenado donde, acorde con la administración federal, se implementó un sistema de semáforo. En este, el color rojo, de mayor contagio, permitiría las actividades económicas esenciales, además de pequeños negocios donde no se genera aglomeración, con un aforo del 30%. En su periodo Naranja, de riesgo sanitario alto, no se permitieron apertura de otro tipo de negocios, pero en la tercer etapa, de color amarillo y de riesgo sanitario intermedio, también se incluyeron las actividades económicas recreativas como cines, teatros, entre otros, con un aforo del 60%. Por último, durante la última etapa, de color verde, el gobierno permitiría la apertura libre de todos los negocios y actividades económicas.

B) RESTRICCIONES Y REGULACIONES

Básicamente el gobierno de la entidad ha tomado decisiones críticas en cuatro aspectos: cierre de establecimientos, uso obligatorio de cubre bocas, supervisión de actividades y creación de regulaciones. Es importante considerar que en este trabajo sólo se considerarán acciones de los dos últimos aspectos. En cuanto a la supervisión de actividades, se tomó la decisión de que el transporte público estaría sujeto a monitoreo, para asegurar la implementación de medidas de prevención de contagio, además el gobierno estatal clausuró construcciones que no cumplieran con los lineamientos ambientales, así como se encargó de supervisar la producción acuícola con el objeto de contener enfermedades y plagas en ese sector (GEM, 2020).

Conforme a regulación el día 22 y 29 de abril el gobierno publicaría dos regulaciones como respuesta al covid-19. La primera se realizó en la gaceta oficial y contenía las medidas obligatorias para aplicarse en el transporte público mexibus y mexicable. En tal sentido, desde el 22 de abril y hasta el 30 de mayo el personal operativo y de supervisión forzosamente debía usar cubrebocas, mascarillas o cubierta facial, cuando se encontrase en la infraestructura del transporte público. La segunda, con el objeto de alertar a los municipios sobre el adecuado trato de los residuos, el gobierno difundió un protocolo y una cartilla de manejo de residuos COVID (GEM, 2020).

Durante la etapa de reapertura, para verificar el cumplimiento del plan de regreso seguro, gradual y ordenado, el gobierno de la entidad señaló la existencia de sanciones por incumplimiento de las medidas sanitarias expuestas en el sistema de semáforo, entre ellas se encuentran la suspensión de actividades, la solicitud de documentos de identificación oficial, por parte de autoridades estatales o municipales y con el objeto avisar a las autoridades correspondientes quienes determinan la imposición de medidas precautorias o sanciones (Gaceta, 2020a; Gaceta, 2020b)

C) CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES

En este ámbito se logran identificar en el gobierno del Estado tres acciones principales. La primera corresponde a la habilitación y asistencia a la ciudadanía y al personal de salud por medio telefónico y de video llamadas. El gobierno puso a disposición una “línea sin violencia”, la cual brindaba de asesoría psicológica, jurídica, y de información en general, a las mujeres de la entidad, una línea para orientar a la ciudadanía acerca del covid-19, así como una línea especial para el personal de salud donde se pudiese atender las quejas por falta de insumos o por agresiones sufridas. Aunado a lo anterior, para brindar información a los familiares de personas hospitalizadas y como respuesta a los problemas enfrentados en uno de los hospitales de la entidad, el gobierno entregó equipo de telefonía móvil y tabletas al personal médico para poner en contacto a los pacientes con sus seres queridos a través de video-llamadas y así evitar el acceso de los familiares de enfermos a las instalaciones (GEM, 2020).

La segunda consiste en decisiones en cuanto al abasto y supervisión de calidad del agua. A partir de las primeras semanas de abril, el gobierno llevó a cabo un operativo especial para asegurar el suministro de agua potable por medio de camiones cisterna a los municipios que lo requirieran, así como a los hospitales, además, se encargaron de monitorear la calidad del agua y revisar equipos de cloración. Aunado a lo anterior, como forma de anticiparse a la temporada de lluvias y no contar con inundaciones, las cuales podrían obligar a las personas a dejar su domicilio, el gobierno se encargó de desazolvar 370 kilómetros de redes de drenaje (GEM, 2020).

Una tercera área donde se observan las decisiones de gobierno ante la crisis, involucra al sector salud, su capacidad y suministro. El gobierno, a principios de abril, adquirió equipo nuevo para laboratorio con el cual se aumentó la capacidad de análisis de muestras de 200 a 500 diarias, lo cual se complementaba con el inicio de la entrega de insumos y equipo de protección a los hospitales de la entidad (GEM, 2020). En adición, para la última

semana del mismo mes llevó a cabo una convocatoria para reclutar a personal hospitalario por un periodo de 6 meses, así como se llevaron acciones para reorganizar el sistema hospitalario, lo cual incluyó el adaptar auditorios públicos como espacios para rehabilitación de pacientes con enfermedades diferentes a covid19 (GEM, 2020).

Una última acción para intentar lidiar con la crisis del COVID, fue el desarrollo e implementación de una campaña de prevención de Covid-19 en comunidades indígenas, la cual consistió en distribución de información en lenguas nativas, sobre medidas de prevención y la enfermedad, en 43 de los municipios con mayor población indígena. Finalmente, para el día 20 de julio, el Estado de México anunció que iniciaba otra fase de flexibilización de las medidas de acuerdo con las recomendaciones del gobierno federal y en conjunto con el gobierno de la Ciudad de México, conocida como el semáforo naranja que consiste principalmente en la apertura de un mayor número de actividades, aunque con un aforo reducido (Salud Edo Mex, 2020).

CONCLUSIONES

A los largo del artículo se han presentado las 4 dimensiones o ámbitos de aplicación de las políticas para explorar la respuesta del Estado de México que buscó actuar de forma coordinada con el gobierno de la ciudad de México, y en armonía con las políticas implementadas por el gobierno federal, en un estilo de liderazgo centrado en las medidas más importantes y de forma conjunta con otros niveles, lo cual en parte puede ser explicado por la dimensión territorial del Estado de México y la Ciudad de México que forman lo que se llama la Zona Metropolitana del Valle de México, donde están integradas, además de la Ciudad de México, 60 municipios del Estado de México e Hidalgo. Además, hay experiencias anteriores de colaboración como por ejemplo cuando se ha tratado de enfrentar las crisis ambientales y la excesiva contaminación con el programa Hoy no Circula, así como otras acciones de colaboración en materia de transporte y agua.

Al principio del texto nos propusimos, emplear el enfoque de gestión de crisis para analizar la forma en la cual los gobiernos subnacionales han enfrentado la crisis sanitaria derivada del brote de Covid-19 en México. Para llevarlo a cabo presentamos cuatro dimensiones en las cuales se pueden agrupar las políticas, como un ejemplo de liderazgo institucional en el Estado de México. Sin embargo, conforme al manejo de la crisis y la toma de decisiones en la entidad, se logró observar una manera de actuar alejada del riesgo y basada en las políticas implementadas por el gobierno de la Ciudad de México,

principalmente; es decir, no se logró observar un liderazgo en la toma de decisiones, pero sí una suerte de dependencia de las decisiones implementadas por otros gobiernos. Así, una de las primeras reflexiones gira en torno a la interacción de las políticas de respuesta al COVID-19 junto con otras diferentes a las sanitarias, como pueden ser las económicas e incluso aquellas relacionadas con las reformas administrativas que venían afectando al sector salud. Estas últimas tuvieron, durante mucho tiempo, un marcado énfasis en la eficiencia y poco impacto en otros aspectos como la democracia y el rol de los políticos, así como la creación del significado de la crisis influido tanto por la organización formal como por otros elementos de carácter informal (Christensen, 2001, Christensen et al 2013).

Por otro lado, consideramos relevante señalar la necesidad de contar con una inversión en el desarrollo de capacidades en el manejo de crisis, por medio de una capacitación de funcionarios públicos sobre el tema en el Estado de México, pero también en otras entidades de la nación; no sólo la crisis del covid-19 hizo notoria la improvisación, el escaso liderazgo y, con ello, la falta de toma de decisiones críticas y otras prácticas relacionadas con el manejo de crisis, también la crisis generada por el sismo de 2017 habría demostrado algo similar; con el tiempo es deseable el desarrollo de centros organizacionales especializados en el manejo de crisis con los recursos suficientes para el desarrollo del personal en las prácticas de gestión de crisis, a fin de innovar en el área en un contexto particular, así como impulsar el desarrollo en el ámbito educativo.

Finalmente, en el caso del Estado de México, se transita de una reforma más cercana a las visiones gerenciales de la gestión pública, hacia una centra-

Pablo Cruz

Tiene un posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana. Maestro en Economía y Gestión Municipal (CIECAS_IPN). Enfoque al área organizacional/institucional (UAM). Estancias de investigación en las universidades de Oslo (2017), y Leiden (2019). Áreas de investigación: análisis institucional, Instituciones informales y clientelismo

✉ stolzcross@hotmail.com

Jorge Culebro Moreno

Es Profesor titular del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Responsable del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional y del Programa de sobre Gestión de Crisis. Dr. Polit. Universidad de Bergen. SNI II. Áreas de investigación: reforma, regulación, análisis institucional, administración pública comparada, gestión de crisis, salud y seguridad social.

✉ jcmoreno@cua.uam.mx

Benjamín Méndez Bahena

Es Profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional. Colabora en el Doctorado en Innovación en Ambientes Locales (DIAL) y la Maestría en Economía y Gestión Municipal (MEGM). Línea de investigación, gestión pública, coordinación institucional entre los organismos de vivienda o de salud, innovaciones sociales, la institucionalización de una agencia descentralizada, la satisfacción de usuarios de un comedor para adultos mayores. SNI I.

✉ bmendezb@hotmail.com

lización de funciones con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI). Al igual que en otros Estados y a nivel federal, los programas y políticas destinadas a reducir el impacto de la crisis co-existen con otros programas y reformas como sucede con el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) y las reformas que ha tenido para el sistema de pensiones y el sector salud. Así, tanto los procesos de transformación como la implementación de políticas dirigidas a disminuir el impacto de la crisis, son también el resultado de complejas interacciones tanto entre los niveles de gobierno, como de manera horizontal con otras programas y políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Backman, S y Rhinard, M. (2017) "The European union's capacities for managing crises". *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Stockholm University, 1-11, Sweden.
- Baubion C. (2012) *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. OECD, París, France.
- Boin, A. (1998) *Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems*. Ed. Eburon, The Netherlands.
- Boin A., Hart P. y Kuipers S. (2018) "The crisis approach". En Havidán Rodríguez, William Donner, Joseph E. (2018) *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*. Springer International Publishing, USA.
- Boin, A. Hart P., Stem E. y Sundelius B. (2005) *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.

- 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, USA.
- Boin, A., Stern, E., & Sundelius, B. (2016) *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Boin, A. & Christensen, T. (2008) "The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership". *Administration & Society*. Norway: University of Oslo, 3, (40), 271-297, Norway.
- Boin, A., & Lodge, M. (2016) *Designing resilient institutions for transboundary crisis management: A time for public administration*. *Public Administration Review*, 94(2), USA.
- Christensen, T., Læg Reid, P. and Rykkja, L.H. (2013) "After a Terrorist Attack". *Contingencies & Crisis Management* 21: 167-177. doi:10.1111/1468-5973.12019
- Christensen, T. (2001) "Administrative reform: changing leadership roles?" *Governance*, 14(4), London, UK.
- Christensen T., Danielsen A., Laegreid P. y Rykkja L. (2016) "Comparing coordination structures for crisis management in six countries". *Public Administration Review*, 94, USA.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, G. y Røvik, A (2007) *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Ed. Routledge, United Kingdom and United States.
- Culebro J, Méndez Benjamín y Pablo Cruz (2019) "Coordination and regulation in crisis management. Response of the health sector to disasters. The case of the 2017 earthquake in Mexico City". *International Public Management Review* Vol. 19, Iss.2. 2, USA. <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/346/335> ISSN 1662-1387.
- Figuroa, C. y Le Duc, J. (2020) "Ordenan en Tamaulipas estar en casa de las 22 a las 5 horas". *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/07/12/estados/026n1est>
- García, A. (2020) "Anuncia Del Mazo medidas de impulso a la actividad económica frente al COVID-19". *El Sol de Toluca*. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/anuncia-del-mazo-medidas-de-impulso-a-la-actividad-economica-frente-al-covid-19-5015757.html>
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (2020a) "ACUERDO por el que se fortalecen las medidas preventivas y de seguridad para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus (covid19), en el Estado de México y se establece un programa de verificación para su cumplimiento". *Gaceta oficial del Estado de México* 22 abril, Estado de México.
- Gobierno del Estado Libre y Soberano de México (2020) "ACUERDO del ejecutivo del Estado para la transición gradual de las acciones preventivas determinadas con motivo de la epidemia causada por el virus SARS-COV2 (covid19) para el Gobierno del Estado de México" *Gaceta oficial del Estado de México* 03 julio 2020b, Estado de México.

- Gobierno del Estado de México (2020) Servicios a medios. Comunicados. Estado de México, México. <https://www.gem.gob.mx/medios/w2ls.aspx?tser=C> .
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015) Encuesta Intercensal 2015. Presentación de Resultados. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf
- 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.
- Murillo, E. (2020) “Llegan a la SCJN amparos contra medidas sanitarias en Jalisco y Michoacán”. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2020/06/15/politica/013n3pol>
- Stake, R. E. (1995). The art of case study research. Ed. Sage, London, UK.
- Yin, R. K. (2017) Case study research and applications: Design and methods. Sage publications, London, UK.
- Secretaría de Salud Informe técnico 19 de julio del 2020
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/564303/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.07.19.pdf
- Secretaría de Salud Edo de México https://salud.edomex.gob.mx/salud/plan_regreso_seguro
- Secretaría de Salud (2020) “ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias”. Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo, México.
- Secretaría de Salud (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) (2020) Diario Oficial de la Federación 24 marzo, México.