

---

## Covid-19, aprendizaje en tres gobiernos sub-nacionales de México

Recibido: 27 de abril de 2023 Aceptado: 10 de julio de 2023

Pablo Cruz <sup>1</sup>

Méndez Benjamín<sup>2</sup>

### Resumen

*El manejo de la crisis por parte de gobiernos sub nacionales, es un tema poco tratado pues generalmente los trabajos de investigación centran su atención en cómo los gobiernos nacionales manejan los eventos críticos. Sin embargo, los gobiernos sub-nacionales desempeñan una labor fundamental cuando una crisis emerge, pues se encargan de implementar las políticas públicas diseñadas para salvaguardar el bienestar ciudadano durante y después de una crisis. Este trabajo representa un esfuerzo para indagar respecto a la manera en cómo los gobiernos sub-nacionales generan e implementan políticas públicas para tratar con la situación crítica durante y después de su aparición. Se presentan tres casos para ilustrar cómo el manejo de crisis se encuentra relacionado con el tipo de liderazgo. En la primera sección, se abordan aspectos generales sobre la teoría de crisis y su manejo. A continuación, se exponen algunas políticas implementadas por los tres gobiernos*

*durante la pandemia. En un tercer momento, se analiza cómo los gobiernos sub-nacionales generaron, o no, políticas públicas para aumentar la resistencia social ante posibles crisis futuras. Concluimos con señalar que algunos gobiernos se encuentran más preocupados con los temas de pérdida de legitimidad y rendición de cuentas.*

**Palabras clave:** Crisis; gestión de crisis; gobiernos sub-nacionales; liderazgo.

### Abstract

*Research focused on crisis management is often limited to studies on how national governments handle the events, whereas the role of subnational governments is overlooked. However, the participation of subnational governments when crises emerge is crucial since they are responsible for implementing the public policies designed to safeguard the citizens' well-being during and after the crisis. This study investigated how subnational governments create and*

---

<sup>1</sup> Pablo Armando Cruz Hernández. Correo: stolzcross@hotmail.com; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8455-0418>; afiliación: Universidad Autónoma Metropolitana; Mexicano

<sup>2</sup> Benjamín Méndez Bahena. Correo: bmendez@ipn.mx; Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7046-4992>; afiliación: Profesor-investigador del Instituto Politécnico Nacional; Mexicano.

*implement public policies to deal with critical situations during and after their onset. Three cases are presented to illustrate the relationship between crisis management and leadership style. The first section discusses general aspects of crisis theory and crisis management. The following section describes public policies implemented by governments during the pandemic. The third section*

*analyzes how subnational governments generated or failed to generate public policies to increase social resistance to future crises. Our conclusions point out that some governments are mainly concerned with losing legitimacy and being held accountable.*

**Keywords:** *Crisis; crisis management; subnational governments; leadership.*

## Introducción

Las crisis representan momentos excepcionales de incertidumbre donde se amenazan las estructuras sociales básicas y donde se cuenta con la posibilidad para implementar un tipo de políticas que no podían ser ejercidas en tiempos de normalidad (Boin, et al, 2018). En México, se han presentado distintos tipos de crisis, como las provocadas por los sismos de 1985, de 2017 económicas en 1976, 1982, 1988, 1994, 2008, la derivada del virus H1N1 en 2009, la causada por la pandemia de Covid-19, entre otras. En consecuencia, los gobiernos en turno han creado e implementado una variedad de políticas que pueden percibirse como acciones encaminadas tanto a lidiar con la crisis, como a procurar mejorar el nivel de resistencia social ante eventos críticos.

Este trabajo usa los casos de tres gobiernos sub-nacionales mexicanos, los de Jalisco, Ciudad de México y Estado de México, como fundamento para generar conocimiento relacionado con el aprendizaje derivado del manejo de crisis, pues en este campo existe poco desarrollo teórico (Lund y Cristensen, 2023; Zaki y Wayenberg, 2023). En tal sentido, nos referiremos al aprendizaje como una habilidad para detectar errores en las estructuras y procedimientos organizacionales, con el objeto de corregirlos para mejorar el funcionamiento de una organización, de aumentar la capacidad gubernamental para solucionar problemas, así como para aumentar la capacidad gubernamental de preparación para posibles eventos futuros (Lund y Cristensen, 2023; Zaki y Wayenberg, 2023).

En consecuencia, al analizar las políticas públicas creadas antes y después de la crisis, se analiza si los gobiernos aludidos desarrollaron, o no, un aprendizaje derivado de la crisis. Para ello se apoya en trabajos previos que examinaron cómo los gobiernos señalados manejaron la crisis. El primer apartado diserta sobre

algunos aspectos teóricos esenciales relacionados con la crisis y su manejo. El segundo plasma cómo los gobiernos señalados, implementaron algunas políticas públicas durante la crisis realizando un análisis comparativo de las acciones gubernamentales durante tal evento. El tercer apartado, discute el aprendizaje en materia de políticas públicas observado. Finalmente, se exponen las conclusiones, enfatizando en el aporte a la teoría.

### **La gestión de crisis**

Las crisis, pueden ser concebidas como cortos periodos de incertidumbre y conflicto, los cuales surgen entre largas eras de estabilidad gubernamental y ponen las políticas, sus objetivos y los arreglos institucionales, bajo una presión transformativa (Matthews, 2012). Se presentan cuando existe una situación donde se amenazan las estructuras elementales, o a las normas y valores básicos de un sistema (Christensen et al, 2016), se caracterizan por aparecer de forma abrupta, rápida e inesperada, por lo cual toman por sorpresa a los actores administrativos, debido al surgimiento de una situación sin soluciones obvias (Matthews, 2012). Se manifiestan en diferentes formas, sea como conflictos, accidentes naturales, etc. (Boin, et al, 2005). Sus principales características, son la incertidumbre y el tiempo reducido para tomar decisiones (Boin, et al, 2018). Aunado a esto, las crisis representan una ventana de oportunidad en el ámbito político para ciertos actores (Boin, et al, 2018), esto es, en ocasiones las crisis proveen oportunidades para que algunos actores incentiven sus carreras.

Otra de las principales características de las crisis, es su posibilidad para atravesar fronteras, sean límites geográficos, administrativos, de infraestructura y culturales eficacia (Christensen et al, 2016). Esto es, tienen su origen en algún lugar geográficamente lejano, pero tienen la capacidad de transformarse rápidamente en un aspecto con reacción en cadena y potencial de destrucción, el cual salta de un sistema a otro (Boin, et al, 2018). Cuando una crisis excede los límites geográficos, políticos, culturales, públicos, privados o legales, se les conoce como crisis transfronterizas (Boin, 2018; Backman y Rhinard, 2017). Ocasionalmente, otro rasgo es la aparición simultánea de dos o más eventos críticos; a esa conjunción se le denomina crisis duales (Pot et al., 2022).

Cuando una crisis con tales características emerge, a los diseñadores de políticas públicas, reguladores y al personal administrativo, les resulta complicado generar una estructura administrativa adecuada para lidiar con tales eventos (Christensen et al, 2016). En tal sentido, los políticos y los encargados de crear las políticas

públicas, aprovechan las crisis para fomentar cambios sin precedentes y los cuales serían imposibles de ejecutar en tiempos de normalidad (Boin, et al, 2018).

Para Mathews (2012) la crisis cuenta con tres dimensiones principales: su origen, su manifestación y el legado, o las experiencias derivadas de la crisis. Debido a la compleja interconexión de los sistemas, las crisis son difíciles de detectar (Boin, et al, 2018), son provocadas por diversos aspectos, pero la causa principal recae en la falta de capacidad de un sistema para lidiar con alteraciones contextuales, por tal razón, la vulnerabilidad ante una crisis frecuentemente se encuentra en las bases de un sistema y puede ser desapercibida o desatendida por los encargados de desarrollar las políticas públicas (Boin, et al, 2018). En este proceso, algunos de los factores que podrían parecer inocentes, se combinan y transforman en fuerzas destructivas e innegablemente riesgosas para el sistema (Boin, et al 2018).

El lidiar con una crisis, es uno de los roles fundamentales del gobierno pues sus acciones son cruciales para fortalecer la resistencia poblacional y de redes infraestructurales críticas (Baubion, 2012), así, el manejo de la crisis es la suma de las actividades y el uso sistemático de capacidades dirigidas a evadir, estar preparado, mitigar, crear sentido sobre el evento, influenciar la perspectiva de los actores clave sobre el mismo, aprender sobre la crisis y minimizar el impacto ocasionado a la infraestructura y las instituciones públicas, por ende un adecuado manejo de una crisis puede salvar vidas y reestablecer la confianza en las instituciones públicas (Boin, et al, 2013; Lund y Christensen, 2023), esto es, una adecuada preparación puede hacer la diferencia entre un incidente o un completo desastre (Boin, et al, 2018), por ende, el manejo de la crisis afecta directamente la vida de la ciudadanía y el bienestar social pues cuando las amenazas y las vulnerabilidades son correctamente evaluadas y tratadas, su daño potencialmente devastador no se presenta, pero cuando se cuenta con una mala percepción y negligencia, la crisis ocurre (Boin, et al, 2005).

El manejo de la crisis entonces puede ser concebido como un proceso sistemático por medio del cual una organización se encarga de lidiar con una situación crítica antes de concretarse, durante su desarrollo, o después de haber ocurrido (Christensen, et al, 2019).

No obstante, existen múltiples razones por las que el manejo de la crisis se torna complejo y, por ende, no se puede esperar mucho del mismo, pues existe una multiplicidad de factores que afectan el resultado de su manejo, como lo son su tamaño, su velocidad de surgimiento y desarrollo, su predictibilidad, la libertad de acción de los actores, el comportamiento de actores como los medios de

comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los competidores, las víctimas y los espectadores, así como los recursos disponibles. Sin embargo, al mismo tiempo existe evidencia de que el manejo de la crisis importa e impacta, de algún modo, en los resultados del manejo del evento crítico (Boin, et al, 2013).

En tal sentido, la perspectiva del manejo de la crisis procura tomar en consideración el importante papel de la prevención y del manejo de los riesgos, de manera que acepta la posibilidad de los eventos críticos para presentarse en cualquier momento (Boin, et al, 2018) y se inclina por la idea de la preparación anticipada para tales eventualidades, pues esta puede marcar la diferencia entre un pequeño incidente y un gran desastre (Boin, et al, 2018). A su vez, reconoce el surgimiento de oportunidades durante tal fenómeno crítico pues las crisis para algunos, pueden ser oportunidades para otros (Boin, et al, 2018).

Un manejo adecuado de la crisis inevitablemente requiere dos estrategias: tratar con los eventos en tierra y con la conmoción política causada por tales eventos. Ser negligente en una u otra, es perjudicial para cualquier intento de ejercer liderazgo público (Boin, et al, 2018). El manejo de la crisis, para Baubion (2012), comprende diferentes etapas: la preparación antes de la crisis, que consiste en el desarrollo de conocimiento y capacidades para poder anticipar, responder y recuperarse efectivamente de una crisis; la fase de respuesta, cuando la crisis se materializa, se necesita su oportuna detección, un monitoreo sobre su desarrollo, la selección y activación de planes de contingencia apropiados, el trabajo coordinado, monitoreado y adaptado conforme se desenvuelve la eventualidad, procedimientos operacionales estándares, además de acciones de comunicación; evaluación de información de retroalimentación, donde se revisan en detalle las acciones implementadas y se diseñan lecciones sobre crisis pasadas para mejorar la preparación y la respuesta futura ante un escenario similar.

El manejo efectivo de la crisis, según Boin, Kuipers y Overdijk (2013), puede ser evaluado a través de la implementación de diez tareas ejecutivas:

- I) Un temprano reconocimiento
- II) Crear sentido
- III) Tomar decisiones críticas
- IV) Orquestar la coordinación horizontal y vertical
- V) Acoplamiento y desacoplamiento
- VI) Generar significado

- VII) Comunicación
- VIII) Rendición de cuentas
- IX) Aprendizaje
- X) Mejorar la resiliencia.

De igual modo, cuando una crisis emerge se debe contar con un liderazgo sereno, una designación de trabajos apropiada, una dirección principal y una cadena de mando basada en la jerarquía (Christensen et al, 2016). Lo anterior se debe a que los líderes crean confianza en los integrantes de una organización, a través de relaciones y contextos establecidos sobre una normativa común (Christensen, et al, 2007).

En consecuencia, los eventos críticos también representan momentos donde se definen los líderes institucionales porque, en poco tiempo, deben generar un modo de tratar con las causas de la pérdida de legitimidad, con las consecuencias del evento crítico, o deben incentivar cambios estratégicos en cuanto a los valores, las tareas tecnológicas, o las estructuras (Boin, 1998).

Ahora bien, en este documento el concepto de liderazgo se concibe como la implementación de las estrategias y prácticas (influenciadas por un contexto cultural e institucional), que brindan apoyo a un ente joven durante los procesos cíclicos normativos. Asimismo, se relaciona con la creación de una visión disgregada, directa y centrada en mantener un diálogo por medio de la estructura formal (Boin y Christensen, 2008; Christensen, et al, 2007).

De las diez tareas señaladas anteriormente, debido al objetivo de este trabajo, nos concentraremos en el aprendizaje, aunque no se omite el tema de la resiliencia pues son temas que por su naturaleza, se encuentran vinculados. Respecto al primero, el aprendizaje se enfoca en la creación retrospectiva de lecciones sobre su tipo, alcance y niveles de institucionalización (Zaki, 2023), por ello los manejadores de crisis requieren de capacidad para improvisar, descubrir y experimentar, es decir, de aprender durante y después del acontecimiento. De igual modo, el aprendizaje cuenta con aspectos específicos como lo son: ser un pre-requisito para la adaptación lo cual, con el tiempo, permite ayudar la corrección de procesos disfuncionales; facilita el descubrimiento de soluciones novedosas; contiene un valor altamente simbólico pues las organizaciones deben demostrar qué buscan aprender de los fallos; su efectividad requiere tiempo y una cultura especial de cuestionamiento; toma en cuenta diversos factores a diferentes niveles, los cuales mide contra las posibilidades de sólo contar con mala suerte o

sucesos aleatorios; además, puede no llevar a resultados claros o políticamente deseables (Boin, et al, 2013).

En cuanto a la resiliencia, aunque sea difícil preparar detalladamente las organizaciones para enfrentar todas las crisis posibles, los administradores cuentan con la oportunidad para generar conocimientos derivados de la crisis, por lo cual es crucial que cuenten con un grado de flexibilidad y capacidad de adaptación rápida cuando se obtenga información de retroalimentación negativa, de absorber errores y recuperarse rápidamente para lograr un manejo efectivo de la crisis. Uno de los factores principales para la creación de agencias resilientes y bien preparadas, se encuentra en las prácticas, o ensayos, preparatorios constantes para generar una cultura de concientización que logre percibir a la organización como un ente preparado para lidiar con cualquier problema y en diversos contextos (Boin, et al, 2013; Zaki, 2023).

Dos lecciones se generan con el manejo de la crisis, el conocer sus dinámicas y saber que no pueden ser prevenidas, aunque sí se logre aprender a reconocerlas en tiempo oportuno (Boin, et al, 2018). El manejo de la crisis no es una tarea fácil de realizar, ya que requiere una grande, compleja y saturada operación, donde se incluyen las organizaciones públicas y privadas (Boin, et al, 2005). Durante la eventualidad, los elaboradores de políticas deben supervisar el desarrollo de la crisis, mantener comunicación con los actores clave, descubrir qué sucedió mal, rendir cuentas sobre sus acciones, generar iniciativas para el mejoramiento, así como recuperar la percepción colectiva de normalidad, ello siempre frente a una constante evaluación de los líderes y del liderazgo, por parte de los medios de comunicación (Boin, et al, 2005).

Una vez establecidos los aspectos teóricos relevantes, procedemos a realizar una breve exposición respecto al cómo los tres gobiernos sub-nacionales aquí tratados, crearon e implementaron políticas públicas durante el desarrollo de la pandemia y después de la emergencia, para enseguida realizar un análisis comparativo que nos permita ver si al término de la pandemia se crearon políticas relacionadas con aprendizaje respecto a la crisis y para mejorar la resiliencia social ante un posible evento crítico futuro.

### **Políticas públicas creadas e implementadas durante la pandemia por tres gobiernos sub nacionales.**

Como se ha mencionado, México cuenta con la experiencia de haber atravesado por distintos tipos de crisis, sean creadas por humanos, o a causa de desastres naturales. En ellas, el gobierno ha implementado una variedad de políticas

encaminadas a lidiar con los eventos críticos. En algunas ocasiones el gobierno ejecutó acciones derivadas de experiencias pasadas, pero en otras, una clara improvisación, es identificable (Cruz, et al, 2020). A principios de la crisis provocada por la pandemia de Covid-19, el gobierno Federal se presentó como el principal actor responsable de la elaboración de políticas públicas y programas gubernamentales, encaminados a manejar la crisis (Cruz, et al, 2020). Sin embargo, conforme se fue desarrollando el evento crítico, esta tarea también requirió de la participación activa de los gobiernos sub-nacionales, en una multiplicidad de áreas.

Así, durante la pandemia algunos gobiernos estatales implementaron medidas que tuvieron como esencia el mismo objetivo, pero fueron ejecutadas conforme a la visión particular de cada entidad y su liderazgo (Cruz, et al, 2023). En consecuencia, una vez terminada la emergencia, es relevante analizar las políticas derivadas de la pandemia, las cuales puedan ser dirigidas a mejorar la resiliencia ante cada entidad. Por ello, se examinan las políticas creadas e implementadas durante y después de la etapa aguda de la pandemia en tres casos, para escudriñar si se generó algún tipo de aprendizaje que conllevara a la creación de políticas para mejorar la resiliencia en crisis futuras, o si esto no sucedió.

### *Estado de México*

#### a) Políticas implementadas durante la pandemia

En el Estado de México (EDOMEX), en 2020, se implementaron diversas políticas como respuesta a la crisis. La primera, consistió en apoyos económicos, subsidios, impuestos o inversión en creación de infraestructura con el empleo de empresas locales para beneficiar a grupos vulnerables, familias, empresas y negocios (GEM, 2020). Asimismo, se implementaron de modo obligatorio, diversas medidas sanitarias, generales como lo fue el cierre de establecimientos y espacios públicos, la imposición de sanciones y multas a quienes no cumplieren con los mandatos, la ejecución de operativos especiales, el uso obligatorio de cubre bocas al salir de casa y usar transporte público, etc. (GEM, 2020).

De igual modo, el gobierno creó y publicó al menos dos regulaciones. La primera, establecía las medidas obligatorias a seguir tanto por los usuarios de los transportes públicos, como para el personal quien laboraba en los mismos; la segunda, se refería a un protocolo y una cartilla sobre el adecuado manejo de los residuos causados por el virus de Covid-19 (GEM, 2020).

En un sentido similar, el gobierno de la entidad creó programas como habilitar la asistencia ciudadana y de personal del sector salud, vía telefónica o de vídeo llamadas, y respecto a temas jurídicos, psicológicos, de queja, de salud, etc. A su vez, se llevaron a cabo operativos especiales de suministro de agua potable a los municipios y hospitales que así lo solicitasen.

Otro programa consistió en la adquisición de equipo de laboratorio, con el objeto de incrementar la capacidad diaria de análisis de muestras, pero también se adaptaron auditorios públicos como espacios para tratar a personas quienes padecían enfermedades no relacionadas con el virus, se llevó a cabo una campaña informativa y de prevención para informar sobre la enfermedad a las comunidades indígenas y se emitió una convocatoria de reclutamiento de personal médico por un periodo de seis meses.

Por último, respecto a las políticas generadas por el gobierno de la entidad para tratar con la crisis, en 2020 se creó un “Plan de Regreso Seguro”, acorde con los lineamientos federales (Cruz, et al, 2020), compuesto por cuatro ejes principales (salud, reapertura gradual de actividades, coordinación con la Ciudad de México y movilidad) estableciendo una división del territorio en cuatro áreas, así como las medidas a seguir relacionadas con el nivel de riesgo de contagio existente en la entidad, en un tiempo determinado (GEM, 2020).

#### *Ciudad de México*

##### a) Políticas implementadas durante la pandemia

En la Ciudad de México (CDMX), también se crearon e implementaron diversas políticas gubernamentales con miras a lidiar con la crisis de Covid-19. En 2020, la primera consistió en reorientar el gasto público para reforzar el sistema de salud, lo cual implicó compra de insumos, reconversión hospitalaria, contratación de personal de salud (médicos, enfermeros, técnicos o trabajadores sociales), así como el uso y desarrollo de tecnologías para acopiar información, elaborar diagnósticos y dar seguimiento a los casos. De igual modo, se brindaron apoyos económicos directos a la sociedad y al sector empresarial, anticipando el pago en programas sociales, ampliando los meses de cobertura en el seguro de desempleo, micro créditos a empresas, etc. (Cruz, et al, 2020).

De manera similar al EDOMEX, en la CDMX, en la etapa álgida de la crisis, se crearon políticas restrictivas, siguiendo las directrices del gobierno federal. Sin embargo, en esta ciudad destacaron tres acciones. La primera consiste en incrementar la frecuencia de paso en los trayectos del sistema de transporte colectivo metro;

segunda, implementar un programa extraordinario prohibiendo la circulación de vehículos particulares, con excepción de los pertenecientes al personal del sector salud y de quienes brindaban servicios esenciales; y tercera, se incrementó el tiempo de uso permitido a los usuarios de bicicletas del programa Ecobici (Cruz, et al, 2020).

El gobierno de la CDMX, creó un programa de comunicación constante con la ciudadanía mediante conferencias cotidianas en youtube, perifoneo, mensajes SMS, carteles de prevención y advertencia, códigos QR, mapas cartográficos con datos actualizados diariamente por colonia, explicando a la ciudadanía la gravedad de la crisis y su desarrollo, las recomendaciones preventivas a seguir, según el nivel de saturación hospitalaria, la invitación a cuidarse, aportando al control de la pandemia. Se realizaron consultas por videollamada a quien las pedía por mensaje SMS, garantizando traslado a hospital en caso necesario, enviando paquete de medicamentos básicos y tarjeta con dinero para algunos gastos. Un año después, estableció kioscos en las colonias con mayor incidencia y un programa de visitas domiciliarias para detectar de modo temprano los casos graves de Covid-19. Es decir, el gobierno de la CDMX focalizó sus esfuerzos en la provisión de información, el establecimiento de comunicación con la ciudadanía y la prevención comunitaria de la pandemia (Cruz, et al, 2020).

Al igual que en el EDOMEX, se recuperaron las directrices planteadas por el gobierno federal y se presentó un “Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México”, donde se señalaba la constante revisión de las reglas establecidas y por un grupo de expertos, se indicaban las actividades realizables en función del nivel de contagios y la saturación hospitalaria, se promovió la aceleración de la digitalización en masa de los trámites y servicios, se enfatizaba el fomento a la coordinación con los gobiernos Federal y del EDOMEX, para realizar actividades de prevención, regreso a la normalidad, etc. (CDMX, 2020).

### *Jalisco*

#### a) Políticas implementadas durante la pandemia

En el Estado de Jalisco, por su parte, existieron una diversidad de políticas públicas implementadas, algunas de las cuales no estaban en coordinación con las implementadas por el gobierno federal, pero muestran cómo se trató con la crisis durante su desarrollo. El gobierno de la entidad atendió la crisis, en primera instancia, mediante una perspectiva a la cual denominó “de parámetros bajos”, esto es, no buscó involucrarse a profundidad en su manejo (Cruz, et al, 2020).

No obstante, en cuanto los contagios crecieron en forma exponencial y descontrolada, el gobierno de la entidad generó una relación con la Universidad de Guadalajara (UdG) para crear un conjunto de políticas públicas encaminadas a lidiar con la pandemia. En primera instancia se implementó una política denominada “estrategia radar”, para contar con una detección activa y oportuna de los casos de Covid-19, la cual enfáticamente buscaba desligarse de los lineamientos del gobierno federal. Empero, debido a escasos resultados, dicha política modificó sus estrategias y se alineó a las propuestas de la directriz nacional (Cruz, et al, 2020).

Como ocurrió en el caso del EDOMEX y de la CDMX, en Jalisco se implantaron políticas para apoyar a las empresas, fomentar la reactivación económica, así como para mantener una vigilancia constante, por medio de supervisiones aleatorias con pruebas clínicas de contagio provocado por el virus de Covid-19 (Cruz, et al, 2020). Este gobierno generó un plan de protección al ingreso donde entregando apoyos directos a personas afectadas por la pandemia, durante los primeros treinta días de la contingencia sanitaria. De igual modo, en conjunto con una agencia federal, se generaron manuales de reactivación de labores (Cruz, et al, 2020).

Otra de las políticas implementadas, fue la clausura temporal y obligatoria de actividades empresariales y escolares, así como el subsidio en diversos trámites gubernamentales (solicitud de actas de nacimiento, cremaciones, exhumaciones, etc), con el objeto de apoyar la activación de actividades económicas (Cruz, et al, 2020). El gobierno generó un programa denominado “Jalisco sin Hambre, Juntos por la Alimentación”, que otorgaba despensa y alimentos a personas vulnerables (Cruz, et al, 2020).

Por último, una de las medidas sobresalientes, fue la implementación de un programa denominado “botón de emergencia”, que buscaba restringir las actividades no esenciales, a cierta hora intentando contener la crisis. Esto derivó en mayor aglomeración en horas previas y el abuso policial, que llegó al extremo del asesinato de un ciudadano opuesto a cumplir las normas, seguido de manifestaciones de protesta (Cruz, et al, 2020).

### **Aprendizaje en materia de políticas públicas**

Una vez expuestas algunas de las políticas creadas por los tres gobiernos sub-nacionales aludidos durante el desarrollo de la crisis, ahora indagamos su manera de actuar al concluir la fase crítica, pues tras una crisis, surge una oportunidad única para generar conocimiento respecto a su manejo (Lund y Cristensen, 2023).

Es prudente señalar que sólo se consideran las políticas derivadas del manejo de la pandemia de Covid-19.

En el Estado de México, un lugar destacado lo ocupa el “Plan de Regreso Seguro” explicado. En 2021 el gobierno de la entidad presentó un documento tipo manual denominado “Estrategias de política social ante la nueva realidad: COVID-19 y desarrollo”. (COFACTOR, 2021). El contenido no es una exposición relacionada con las políticas a implementar en un escenario posterior a la pandemia, sino una agenda sobre tres temas principales a tratar: de género en tiempos de Covid-19; eliminación de la subcontratación de personal sobre empleo; y la población indígena ante la pandemia.

En los documentos y sitios oficiales del gobierno de la entidad, puede identificarse cómo desde abril de 2022, no se ha realizado actualización alguna en la información relacionada con la pandemia. Tampoco se han diseñado políticas específicas para la prevención de crisis sanitarias futuras. Al parecer, una vez concluida, la pandemia parece no ser un tema a tratar e incluir en la agenda pública, pues no existe un plan completo para regresar a la normalidad, ni se ha diseñado alguna política para evitar el surgimiento de una situación similar. El plan y las acciones desarrolladas durante la pandemia parecen ser los únicos instrumentos de apoyo ante posibles crisis futuras.

En contraste, el gobierno de la CDMX ha generado y diseñado, diversos planes y programas encaminados a tratar con un escenario posterior a la pandemia. En marzo de 2022, creó un plan de reactivación económica con medidas hasta el año de 2024 encaminadas, según la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda de la Ciudad de México (SEDUVI), a fomentar su aceleración durante y después de la pandemia, mediante el impulso de la economía popular, con lo cual preveía generar más de cien mil empleos (SEDUVI, 2022) definiendo tres ejes de acción dirigidos a la economía popular, social y solidaria, la creación de nuevos instrumentos de apoyo a la industria de la construcción, acciones para relanzar el sector turístico, el cultural, así como las actividades en su centro histórico. Algunas de sus políticas consistían en: descuentos en pago de predial para personas mayores a 58 años; exención de impuestos sobre nómina a micro y pequeñas empresas, por tres meses; continuar, en 2022, con el otorgamiento de micro créditos con 0% de tasa de interés en zonas de alto y muy alto nivel de marginación; actualización del Programa de Regeneración Urbana y Vivienda; Lanzamiento de herramientas digitales para simplificar los trámites para la apertura de restaurantes, entre otras (SEDUVI, 2022).

En abril de 2022, el Gobierno de la Ciudad de México (GCMX), presentó un proyecto denominado “Plan gradual hacia la nueva normalidad en la Ciudad de México” (GCMX, 2022), que expone como uno de los deberes principales de cualquier gobierno, el garantizar la integridad, vida, bienestar y salud de las personas, no sólo durante la crisis, sino también una vez concluida la misma. El documento señala como uno de sus principales objetivos, aprovechar la oportunidad del evento, para identificar cuáles acciones funcionaron y cuáles no, qué lecciones pueden adquirirse y cómo se podría poner fin a la crisis; es decir, el plan generado por el gobierno de la CDMX, plantea políticas diseñadas no sólo para ser implementadas durante un escenario crítico, sino también para prevenir el surgimiento de un evento similar (GCMX, 2022).

El plan se rige por ocho ejes principales: económico, educativo, población vulnerable, servicios gubernamentales, espacios públicos, hospitalización y unidades de cuidado intensivo, seguimiento y monitoreo epidemiológico, y reglas de confinamiento. Algunas de las políticas relevantes consistieron en: mantener un sistema de salud unificado; fortalecer medidas de rastreo epidemiológico; activar un sistema de monitoreo epidemiológico y alimentado con datos obtenidos en tiempo real; fomentar la igualdad de derechos para garantizar un acceso generalizado a derechos económicos, políticos, sociales y culturales, para disminuir las desigualdades; crear coordinación con el Gobierno Federal, el del Estado de México, del Valle de México, con las cámaras de representantes de sectores productivos privados, para generar protocolos de trabajo respecto a medidas de salud pública, con organizaciones empresariales, comerciales, sindicales, civiles; creación de guías para la población, respecto a las recomendaciones sanitarias a seguir durante una crisis como la del Covid-19, etc.

Otro programa implementado surgió como resultado de la creación y ejecución, a través de la Secretaría de Salud del gobierno federal (SS), de una política pública Federal respecto a la atención a la salud y provisión de medicamentos gratuitos para quienes no contaban con seguridad social. El programa se denominó, “Programa atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral”, y su objetivo, no expuesto de modo explícito, es proveer a la ciudadanía de servicios gratuitos de salud (GCMX, s.f.; Secretaría de Salud, 2020).

Así, en el caso de la CDMX, el gobierno generó políticas públicas para tratar no sólo con el evento crítico durante y después de su presentación, sino también estableció lineamientos a seguir en caso de la presencia del surgimiento de un acontecimiento similar en el futuro. Es decir, a diferencia del gobierno del

EDOMEX, el gobierno de la ciudad parece haber concebido al evento crítico, no sólo como un problema para resolver en el tiempo cuando se presentó, sino como una oportunidad para adquirir conocimiento que le permita tomar medidas de prevención y de reacción oportuna ante la posibilidad de presenciar el surgimiento de un evento similar en el futuro.

Respecto al caso de Jalisco, se ha señalado que durante la pandemia, el gobierno de la entidad, se coordinó con la UdG, por medio de su Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo con el objeto de generar políticas públicas locales para tratar con la pandemia. Cuando se avecinaba el fin de la crisis, esta relación coordinada llegó a su conclusión y el Gobierno del Estado de Jalisco (GEJ), continuó con sus labores cotidianas, resurgiendo un añejo conflicto con la UdG. El gobierno continuó desempeñando sus labores de modo normal, sin considerar el establecimiento de políticas de prevención ante el surgimiento de una crisis similar. De igual modo, dejó de actualizar los datos en su página web donde exponía asuntos ligados al Covid-19.

Entre las políticas, o programas creados, se encuentran: apoyo al empleo, buscando canalizar la inserción laboral de quienes se estuvieran en busca de trabajo; empleo temporal para el beneficio de la comunidad, denominado Jalisco Retribuye, para brindar apoyo monetario e incrementar los ingresos de personas desempleadas, mientras “adquieren conocimientos para mejorar sus perspectivas”; Desarrollo Empresarial Micros y Pequeñas Empresas, con miras a mejorar la productividad de micro y pequeñas empresas; Jalisco Crece, para acelerar el ritmo de crecimiento económico en la entidad, etc. (GEJ, 2023). Es decir, en el caso del gobierno de Jalisco, la coordinación y relación establecida con la UdG, fungió como una herramienta útil para obtener la legitimidad necesaria requerida al momento de intentar implementar diversas políticas y programas gubernamentales, pues en ocasiones los gobiernos no cuentan con la suficiente aprobación para realizar dicha tarea (Lund y Christensen, 2023).

A pesar de haber concluido la relación existente entre la UdG y el Gobierno para tratar temas ligados a la crisis, la universidad, a través de su Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), (CEED, 2023), siguió desarrollando un plan para presentar propuestas de políticas a implementar por el gobierno con el objeto de realizar esfuerzos encaminados a evitar el surgimiento de una crisis similar en el futuro. Dicho instrumento fue nombrado “Jalisco a Futuro” y se conforma por cinco ejes temáticos principales, prosperidad y bienestar, cohesión social para el desarrollo, seguridad pública y justicia penal, sustentabilidad, población y territorio, gobierno eficiente y política democrática. Este es un indicio de cómo,

de modo similar al EDOMEX, una vez concluida la crisis, el gobierno de Jalisco dejó de preocuparse y ocuparse en los temas relacionados a la crisis, su prevención y la creación de resiliencia para afrontar posibles crisis futuras, en cambio, resumió el desempeño de sus actividades, de un modo normal.

### Discusión y Conclusión

Por lo expuesto puede observarse la manera en cómo distintos gobiernos sub-nacionales generan políticas públicas durante y después de la crisis, ocurren de manera diversa. Para algunos gobiernos, cuando la crisis concluye, los temas relacionados con la prevención, el aprendizaje, o generar resiliencia con el objeto de afrontar posibles eventos futuros, simplemente no están en su agenda, o en su imaginario pues se dedican a realizar las actividades de modo normal, como lo hacían antes de la crisis; es decir, no generan un aprendizaje inferencial, donde se involucren reflexiones esenciales sobre las prioridades que conlleven a la actualización sobre la creencia de la utilidad de las políticas públicas y, con ello, crear una idea sobre si se deben cambiar o no (Zaki y Wayenberg, 2023). En cambio, otro tipo de gobiernos sí se encargan de recopilar información correspondiente al manejo de crisis, para intentar generar un aprendizaje que permita el diseño de las políticas públicas necesarias para intentar evitar el surgimiento de una situación crítica similar en el futuro.

*Cuadro 1. Políticas públicas creadas durante y después de la pandemia de Covid-19*

Entidad	Políticas y acciones creadas durante la crisis	Políticas y acciones derivadas de la gestión de la crisis
EDOMEX	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyos económicos</li> <li>-Establecimiento de medidas sanitarias generales</li> <li>-Publicación de regulaciones</li> <li>-Creación de programas para asistencia ciudadana respecto a la pandemia</li> <li>-Adquisición de equipo de laboratorio</li> <li>-Publicación de un “Plan de Regreso Seguro”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Publicación de “estrategias de política social ante la nueva realidad”, sin vínculo con la creación de políticas públicas para evitar una crisis futura</li> </ul>
CDMX	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reorientación del gasto público</li> <li>-Reforzamiento del sistema de salud</li> <li>-Reconversión hospitalaria</li> <li>-Contratación de personal médico</li> <li>-Desarrollo de tecnologías de información y seguimiento de casos de contagios</li> <li>-Apoyos económicos al sector social y empresarial</li> <li>-Establecimiento de medidas sanitarias generales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Publicación del plan de reactivación económica 2022-2024</li> <li>-Presentación del “Plan gradual hacia la nueva normalidad en la Ciudad de México”</li> <li>-Realización de análisis de políticas públicas y acciones que funcionaron, o no, para tratar con la crisis.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Incremento la frecuencia con la que el transporte público brinda servicio</li> <li>-Programa extraordinario sobre la restricción de circulación vehicular particular</li> <li>-Incremento de tiempo al acceso a bicicletas pertenecientes a un programa gubernamental</li> <li>-Creación del programa de comunicación constante con la ciudadanía</li> <li>-Presentación de un plan para el regreso a la normalidad</li> <li>-Implementación de un programa de prevención comunitaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación de lecciones derivadas de la gestión de crisis</li> <li>-Generación de una guía de medidas a seguir en caso de crisis futuras</li> <li>-Creación de un programa sobre la atención a la salud y provisión de medicamentos gratuitos para quienes no contaban con seguro social</li> </ul>
<b>JALISCO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Implementación de la política “estrategia radar” para la detección oportuna de casos Covid-19</li> <li>-Apoyo empresarial para la reactivación económica</li> <li>-Plan de protección al ingreso</li> <li>-Establecimiento de medidas sanitarias generales</li> <li>-Apoyo a personas vulnerables</li> <li>-Creación del programa de “botón de emergencia”</li> <li>-Restricción de actividades, exceptuando los servicios esenciales</li> </ul>	-N/A

Fuente: elaboración propia

El cuadro 1 sistematiza estos comportamientos. Ahí se aprecia que cuando la fase aguda de la crisis había concluido, los gobiernos del EDOMEX y Jalisco, no realizaron esfuerzo alguno para mejorar la capacidad de resistencia social ante una posible situación crítica futura, sino empeñaron su esfuerzo en retomar sus labores con normalidad y no prestaron atención al análisis de las lecciones derivadas de la pandemia, para evitar crisis futuras. Por su parte, el gobierno de la CDMX, no sólo creó medidas para lidiar con la pandemia durante su desarrollo, también centró sus esfuerzos en la creación de medidas públicas para intentar prevenir o, en su caso, minimizar los posibles daños ocasionados por crisis futuras.

De igual modo, se logra observar cómo el tipo de liderazgo ha influenciado el manejo de la crisis durante y después del evento. Al respecto, el gobierno de la CDMX ha desempeñado un papel activo donde se busca crear las medidas necesarias para hacer frente ante posibles eventos críticos en el futuro. El gobierno del EDOMEX, en cambio, siempre sostuvo un papel subyugado a las políticas creadas por el gobierno federal, o por la CDMX, eso provocado por una falta de interés sobre el tema, por falta de capacidad, o derivado de los tiempos políticos pues el gobernador del estado concluye su periodo de gobierno en junio de 2023. El gobierno de Jalisco, por su parte, mantuvo un papel activo durante el

desarrollo de la pandemia, pero pasivo después del evento pues no se percibe esfuerzo alguno para crear políticas encaminadas a prevenir la aparición futura de escenarios similares. El cuadro dos, resume el papel desempeñado por cada uno de los gobiernos aludido.

*Cuadro 2. Liderazgo en tres entidades durante y después de un evento crítico*

Estado	Durante la crisis	Después de la crisis
Ciudad de México	Activo	Activo
Estado de México	Pasivo	Pasivo
Estado de Jalisco	Activo	Pasivo

Fuente: elaboración propia

En suma, los casos expuestos ayudan a comprender el diferente modo de actuar de los gobiernos sub-nacionales. Uno de los aspectos más evidentes, es que en ocasiones los gobiernos sub-nacionales no cuentan con una visión, un pensamiento, o simplemente no tienen interés en generar aprendizaje derivado de la crisis y, con ello, crear políticas encaminadas a proteger a la sociedad ante posibles eventos futuros. Por eso, sus acciones y los programas generados, parecen sólo responder a las exigencias ciudadanas generadas durante un evento crítico, pues durante una crisis muchos políticos, se encuentran más preocupados con la pérdida de legitimidad y por estar sujetos a rendición de cuentas (Lund y Christensen, 2023). Esta situación se debe a la naturaleza altamente política del manejo de la crisis (Boin, et al, 2018), por lo cual, una sugerencia presentada en el documento, consiste en fomentar la creación de agencias, o departamentos públicos a nivel sub-nacional, autónomos y encargadas tanto de brindar asesoramiento y capacitación al personal gubernamental para hacer frente a los eventos críticos, como de realizar análisis respecto a las acciones gubernamentales, ello con el objeto de intentar generar un aprendizaje necesario para proteger a la ciudadanía ante posibles eventos críticos futuros.

### Referencias Bibliográficas

- Backman, S y Rhinard, M. (2017). “The European union’s capacities for managing crises”. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Stockholm University, 1-11
- Boin, A. (1998). *Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems*. The Netherlands: Eburon.
- Boin, A. (2018). “The transboundary crisis: Por qué no estamos preparados y el camino adelante”. *J. Contingencies and Crisis Management*. Leiden University. The Netherlands, 1-6.

- Boin, A. 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”. En: Havidán Rodríguez, William Donner,
- 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, 79-91.
- CDMX (2020). “Plan Gradual Hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México”. Gobierno de la Ciudad de México. México.
- CEED (2023). “Jalisco después del Covid-19”. Centro de estudios estratégicos para el desarrollo. Universidad de Guadalajara. <https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/>
- 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, Laegreid y Rykkja (2019). “Organizing for Societal Security and Crisis Management: Governance Capacity and Legitimacy”. En: Laegreid y Rykkja (2019). *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*. United Kingdom: palgrave macmillan.
- Christensen, T., A., Laegreid, P. y Rykkja, L. (2016). “Comparing coordination structures for crisis management in six countries”. *Public Administration*, 94, 316-332.
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, G. y Røvik, A (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. United Kingdom and United States: Routledge.
- COFACTOR (2021). “Estrategias de política social ante la nueva realidad: COVID-19 y desarrollo”. *Revista del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social*. México: 19, 1-106.
- Cruz P., Méndez B. y Culebro J. (2023). Crisis management and public policies. The trend toward regulatory practices in some countries. *Revista de Direito da Cidade*, 15(1), 26-48.
- Cruz, P. Méndez, B. y Culebro, J. (2020). “Liderazgo y gestión de crisis en México: un área de prácticas improvisadas en gobiernos sub-nacionales”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Universidad de Guanajuato: (2), 9, 33-47.

- Cruz, P., Culebro, J., y Méndez, B. (2020). “Liderazgo y gestión de crisis en México en las primeras respuestas al COVID-19”. *Revista Buen Gobierno*. México: 1-18.
- GCMX (2022). “Plan gradual hacia la nueva normalidad en la Ciudad de México”. Gobierno de la Ciudad de México. México.
- GCMX (s.f.). “Programa atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral”. Gobierno de la Ciudad de México. México: <https://www.salud.cdmx.gob.mx/conoce-mas/programa-atencion-la-salud-y-medicamentos-gratuitos-para-la-poblacion-sin-seguridad-social-laboral>
- GEJ (2023). “Programas por dependencia”. Gobierno del Estado de Jalisco. México: <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/programas>
- GEM (2020). Servicios a medios. Comunicados. Estado de México, México. <https://www.gem.gob.mx/medios/w2ls.aspx?tser=C>
- Joseph E. Trainor (2018). *Handbook of Disaster Research*. Handbooks of Sociology and Social Research. Springer International Publishing.
- Lund-Tønnesen, J., y Christensen, T. (2023). “Learning from the COVID-19 Pandemic: Implications from Governance Capacity and Legitimacy”. *Public Organization Review*, 1-19.
- 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.
- Pot, W., Scherpenisse, J., & 't Hart, P. (2022). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. *Public Administration*, 1-15. <https://doi.org/10.1111/padm.12872>
- Secretaría de Salud (2020). “Criterios de operación del programa de atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral para el ejercicio fiscal 2020”. Secretaría de Salud. México.
- SEDUVI (2022). “Plan de reactivación económica de la Ciudad de México 2022-2024”. Gobierno de la Ciudad de México. <https://seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/plan-de-> HYPERLINK "https://seduvi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/plan-de-reactivacion-economica-de-la-ciudad-de-mexico-2022-2024-preve-la-creacion-de-100-mil-empleos-adicionales"
- Zaki, B., y Wayenberg, E. (2023). “How does policy learning take place across a multilevel governance architecture during crises?” *Policy & Politics*, 1-25.
- Zaki, B.L. and Wayenberg, E. (2023) How does policy learning take place across a multilevel governance architecture during crises?, *Policy & Politics*, 51(1): 131-155, <https://doi.org/10.1332/030557321X16680922931773>