

Crisis y Gestión de Crisis. Contribuciones desde la Teoría de la Organización y el Análisis Institucional.

Recibido: 28 abril 2022- Aceptado: 12 mayo 2022

Jorge E. Culebro Moreno¹
Pablo Armando Cruz Hernández²
José Benjamín Méndez Bahena³

RESUMEN

Crisis y gestión de crisis han sido analizadas desde diferentes perspectivas y disciplinas, y el campo de la administración pública no ha sido la excepción. Una gran parte de la atención se ha dirigido a estudiar las formas de reducir los impactos desde estos enfoques por parte de las organizaciones responsables. El propósito de este artículo consiste en señalar algunas de las contribuciones que desde la teoría de la organización y el análisis institucional surgen para el estudio de las crisis y la gestión de crisis. Para llevarlo a cabo se realizará una revisión de literatura relevante sobre crisis, gestión de crisis y su relación con algunas variables y categorías de estos enfoques. Lo anterior se ilustra con una selección de ejemplos y casos sobre el papel de la coordinación y el liderazgo en gobiernos subnacionales de México. El artículo concluye con

la utilidad de estos enfoques y la necesidad del estudio de estos fenómenos desde la teoría de la organización y el análisis institucional, así como la sugerencia de posibles líneas de investigación.

Palabras clave: Crisis, gestión de crisis, Covid-19, coordinación, liderazgo.

ABSTRACT

Crisis and crisis management have been analyzed from different perspectives and disciplines, and the field of public administration has not been the exception. A great deal of attention has been directed to studying ways to reduce the impacts from all of these approaches by responsible organizations. The purpose of this article is to point out some of the contributions from organization theory and institutional

¹ Profesor Investigador. Departamento de Estudios Institucionales. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Nacionalidad Mexicana. <https://orcid.org/0000-0002-1200-4469> e-mail: jcmoreno@cua.uam.mx

² Institución de adscripción Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Nacionalidad Mexicana. <https://orcid.org/0000-0002-8455-0418> e-mail: stolzcross@hotmail.com

³ Profesor investigador, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional. Nacionalidad mexicana. <https://orcid.org/0000-0001-7046-4992> e-mail: bmendez@ipn.mx

analysis to the study of crises and crisis management. To accomplish this, a literature review on relevant crisis, crisis management and its relationship with some variables and categories of these approaches will be carried out. The foregoing is illustrated with a selection of examples and cases on the role of coordination and leadership in subnational governments. The article

concludes with the usefulness of these approaches and the need to study these phenomena from the theory of organization and institutional analysis and the suggestion of possible lines of research.

Key words: Crisis, crisis management, Covid-19, coordination, leadership.

El interés de los estudios sobre crisis y gestión de crisis ha crecido en importancia, no sólo entre los académicos, evidenciado en el número de publicaciones, sino también entre los tomadores de decisiones en el mundo de la política debido a la magnitud e impacto de los desastres y fenómenos que ocasionan estas crisis. Muchos de estos fenómenos han afectado la capacidad institucional del gobierno y los mecanismos de gobernanza. Además, el estudio de las crisis y sus consecuencias han sido abordados desde diversas disciplinas y enfoques. En el derecho internacional, por ejemplo, resalta el papel del marco normativo internacional en los desastres y procesos de construcción (Breau y Samuel, 2016). En el ámbito de la sociología, el estudio de las crisis y desastres ha examinado algunos términos como resiliencia y la importancia del capital social (Powley, 2009). En la Ciencia Política, existe una abundante literatura sobre gestión de crisis y desastres, liderazgo, diseño institucional y organizaciones (Wolbers, Kuipers & Boin, 2021; Boin & Overdijk, 2020) y en diversos aspectos de la teoría instrumental e institucional (Christensen & Laegreid, 2020; Christensen & Ma, 2021; Christensen & Laegreid, 2020). En México incluso los estudios sobre crisis y desastres se pueden ubicar desde hace varias décadas con el sismo de 1985, y las explosiones de del 22 de abril en la ciudad de Guadalajara; en estas últimas los análisis apuntaban al poco espacio para la prevención ante fenómenos repentinos que producen estas crisis, así como el papel y la intervención de los diferentes niveles de gobierno y organizaciones encargadas de la protección civil emergencias, lo que fue un aspecto clave sobre responsabilidad y rendición de cuentas (Macías y Aragón, 1994; Maskrey, 1993, Macías y Manuel 1993; Levi, 2007).

Asociado al fenómeno de la gestión de crisis, se encuentran también los estudios sobre la regulación de los servicios de emergencia (Alemano, 2011), es decir todas aquellas acciones tomadas para mitigar el impacto de los desastres y en las que la

asesoría científica puede inclusive limitar el abanico de opciones de las autoridades. Esta regulación de los servicios de emergencia llega también a afectar a las empresas. De esta forma, otra perspectiva para el estudio de los desastres han sido los enfoques gerenciales que han contribuido de manera importante a resolver los problemas ocasionados por las crisis, como lo muestran algunos ejemplos en el manejo de las crisis en las organizaciones y empresas, o bien en el diseño de mecanismos de adaptación al contexto. Por otro lado, también podemos encontrar contribuciones relevantes desde el análisis institucional, en los términos de isomorfismo institucional o en los espacios de legitimidad de las organizaciones. (Radtko y Fleischer, 2019).

Así, el texto se pregunta acerca de las aportaciones que se han hecho desde la teoría de la organización y el análisis institucional para comprender el funcionamiento y decisiones que se realizan principalmente en las organizaciones del sector público en un contexto de crisis. Ligado a esta pregunta se trata de ubicar las principales líneas de investigación para estudiar algunos fenómenos que han desatado crisis como la migración, ataques terroristas, e incluso aquellas que tuvieron su origen en la evolución y desarrollo de COVID-19.

El artículo toma como punto de partida dos supuestos fundamentales, el primero de ellos es que si bien todo tipo de organizaciones son susceptibles de enfrentar los riesgos y amenazas de las crisis y desastres, y por ello la gestión de crisis puede operar en organismos públicos, privados y sociales. No obstante, es precisamente el sector público el que, en una primera instancia tiene una mayor responsabilidad para enfrentar crisis ya sea desde el ámbito de la regulación (Alemano 2011), o bien desde el papel de la autoridad en áreas como la salud, la seguridad o la migración y que al mismo tiempo se asocian con la capacidad de gobernanza y arreglos estructurales (Christensen y Laegreid, 2009). Esto representa un gran reto para las autoridades y pone a prueba las capacidades del gobierno (Lillestool and Rykkja, 2016). El otro supuesto se encuentra en que el estudio de las crisis y la forma de responder a ellas difícilmente puede observarse desde una sola disciplina o ciencia, sino que requiere del diálogo y las contribuciones desde distintos campos de estudio, ya sea por el tipo de problemas tan complejos o bien, por las implicaciones de estos en las políticas públicas (Head, 2008, 2015).

De ahí que, si bien existen importantes avances, estas generalmente se han presentado por separado, ocasionando así fragmentación y atomización del conocimiento. Incluso durante mucho tiempo la administración pública como área de estudios había sido renuente a estudiar las implicaciones de las crisis en el gobierno (Rosenthal, 2003). El propósito del artículo es doble, por un lado, integrar

las contribuciones que desde la TO y el análisis institucional se han hecho para la gestión de crisis, y por el otro, presentar de manera empírica la forma en la cual estas contribuciones sirven para el estudio de algunas crisis como la derivada de la pandemia. En primer lugar, se aborda el tema de crisis y gestión de crisis. Posteriormente, se hace una revisión de los aportes de la literatura. En tercer lugar, se exponen algunos casos mexicanos los cuales tienen el propósito de ilustrar dichas contribuciones, en particular sobre coordinación y liderazgo, durante la gestión de una crisis. Finalmente, se presentan las conclusiones orientadas a señalar la utilidad de la teoría de la organización y el análisis institucional, y no precisamente a evaluar el manejo de la crisis.

I. Crisis y Gestión de Crisis.

El estudio de las crisis y la gestión de crisis no ha sido un tema relativamente nuevo, algunos antecedentes los podemos encontrar en lo que se conoce como la regulación de riesgos de emergencia (Alemano, 2011). Este enfoque pone de relieve la necesidad de los gobiernos por reducir los impactos de las crisis y desastres; se caracteriza además por tres elementos principales, primero, por la existencia de un evento impredecible, repentino y significativo; segundo, un alto nivel de incertidumbre con un narrativa propia que refleja los intereses y actitudes públicas, y tercero, posee una naturaleza transnacional y condicionada por un riesgo de urgencia que incluso llega a cuestionar los esquemas regulatorios previos (Alemano, 2011 : xxiii). Así, el término de crisis se refiere a un evento dañino, indeseable e inesperado, que le ocurre a una persona, un grupo, una organización, una cultura, una sociedad o inclusive al mundo, donde las formas normales de operar ya no funcionan. Tiene como componentes clave la amenaza, incertidumbre y urgencia, y son difíciles de detectar pues no necesariamente implican víctimas, daños o dinámicas de forma lineal (Boin, Hart and Stem, 2005).

De ahí que una crisis también puede entenderse como una situación, una percepción compartida, o un 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, 2018, Christensen, Danielsen, Laegrid and Rikjja, 2016; Matthews, 2012).

Usualmente las crisis ponen a prueba a los diferentes niveles de una organización, lo cual implica colaboración y desarrollo de espacios de legitimidad (Christensen, Laegreid y Rykkja, 2019), sobre todo porque este tipo de eventos cada vez más atraviesan fronteras sean en forma de límites geográficos, administrativos, de

infraestructura y/o culturales (Christensen et al, 2016). A esto también se le conoce como crisis transfronteriza la cual no sólo trasciende las fronteras geográficas, políticas y culturales, sino también entre las mismas organizaciones y sectores privado público y social. Este tipo de crisis se caracteriza también por manifestaciones múltiples, rápida incubación y desarrollo, difícil de encontrar sus causas, y con gran diversidad de actores generando dificultades en las responsabilidades y soluciones. De ahí que tanto la coordinación como el papel de las autoridades sea fundamental (Boin, 2019).

Ante un evento disruptivo, el gobierno, además de enfrentar la incertidumbre debe lidiar con asuntos administrativos, al igual que con otras organizaciones y actores en diversos niveles. Debe también enfrentarse al escrutinio social y de los medios de comunicación, a elevadas demandas y expectativas ciudadanas, y a una reducción de capacidades provocada por la descentralización, de ahí que requieran adaptar sus procesos, estructuras, herramientas y equipos (Baubion, 2012). Generalmente las crisis pasan inadvertidas y su principal causa, se encuentra en la poca habilidad para enfrentar los cambios en el contexto (Boin, Hart y Kuipers, 2018), de ahí que, a los diseñadores de políticas públicas, les resulta difícil el 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).

La gestión de crisis consiste en la suma de las actividades dirigidas a minimizar el impacto, medido en términos de daño a la población, la infraestructura y las instituciones públicas. En consecuencia, su manejo eficaz logra salvar vidas, proteger la infraestructura, así como fortalecer la confianza en las instituciones públicas (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). Por ejemplo, una de las funciones más importantes de los gobiernos consiste en generar significado al explicar el sentido de la crisis al reaccionar ante el público y los medios (Christensen y Laegreid, 2020).

Cuando se presenta una crisis, los ciudadanos dirigen su atención hacia sus autoridades y líderes, sean políticos, sociales, administrativos, con el objetivo de minimizar, la amenaza y el daño potencial de tal eventualidad. En el sector público, los servidores, o administradores electos, deben fungir como guía para salir de la crisis, explicar qué sucedió y convencer a la ciudadanía de que una situación como tal volverá a suceder (Boin, et al, 2005). En consecuencia, durante la gestión de 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).

De esta forma, las crisis se convierten también en retos político administrativos. Los gobiernos deben prepararse para cualquier eventualidad y la capacidad de respuesta se vuelve una variable fundamental, tanto para el diseño de políticas como para las decisiones y sus capacidades de coordinación regulación de actividades de emergencia. No obstante que dadas las características de las crisis y la multiplicidad de actores, los medios y la definición de situaciones y responsabilidad es compleja lo que dificulta los instrumentos de aprendizaje (Lilestool et al, 2016). De tal suerte, las crisis involucran no sólo capacidades gubernamentales, institucionales y de políticas públicas, sino, en mayor medida, actividades altamente políticas y controversiales, en cuanto a conflictos, poder y legitimidad (Boin, et al, 2005).

En el área de gobierno, los líderes encargados del manejo de crisis son aquellos quienes ostentan puestos políticos/administrativos y se encargan de diseñar las políticas necesarias para afrontar los posibles elementos que pongan en riesgo el bienestar social durante y después de una crisis (Boin, et al, 2005). Entre otras funciones, se encargan de generar confianza por medio de relaciones y contextos establecidos sobre una normativa compartida (Christensen, et al, 20019).

II. Teoría de la Organización, Análisis Institucional y Gestión de Crisis.

Diferentes arreglos son empleados para generar una solución ante la problemática que se presenta al ocurrir algún tipo de crisis. En términos organizacionales e institucionales, la especialización en las organizaciones usualmente se vuelve un aspecto necesario, pues asegura la disponibilidad de habilidades, entrenamiento y conocimiento, pero también 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). La idea que subyace en esto es que la gestión de crisis ocurre precisamente en contextos político-administrativos que atraviesan los límites organizacionales.

Así, mientras se desarrollan estrategias para reducir el impacto de la crisis se generan en las organizaciones, diversos aspectos organizacionales, como el grado y tipo de fragmentación, de centralización o descentralización, de coordinación y especialización, dan forma a la tarea de gestión de crisis (Christensen, Laegreid y Rykkja, 2019). Los temas de coordinación y cooperación, se consideran centrales, pues el segundo, aunque sea un concepto con diferentes significados, es identificado como la principal problemática, pero también la más importante solución en el manejo de la crisis (Christensen et al, 2016). Aunado a lo anterior, dado que las organizaciones se encuentran incorporadas a contextos

institucionales, los cuales proveen a las agencias de expectativas tales como contar con legitimidad o implementar acciones por medio de la lógica de lo apropiado, los contextos institucionales también dan forma al manejo de la crisis (Christensen et al 2016).

Aun cuando los procesos organizacionales no son necesariamente lineales, generalmente se reconocen tres etapas en la gestión de crisis (1) la preparación, (2) la respuesta y, (3) recuperación, En cada una de ellas participan diversos actores y dinámicas organizacionales propias. Así en la primera etapa se favorece la planeación de posibles contingencias, en la segunda se toman las decisiones urgentes, se movilizan recursos y se desarrollan estrategias de comunicación; en la última etapa son dos los elementos principales, la rendición de cuentas y el aprendizaje (Drennan et al 2017). Sobre esto último, a pesar de su gran importancia, los estudios sobre gestión de crisis y aprendizaje todavía son muy pocos en especial para las primeras etapas (Wang, 2008). Incluso se ha sugerido que las organizaciones desarrollen estrategias tales como escuchar a las disidencias, aprovechar las oportunidades y experimentar nuevas alternativas (Nystrom and Starbuck, 1984). La rendición de cuentas en las etapas post-crisis sirve para garantizar la responsabilidad de los funcionarios, y la posibilidad de sanciones; mientras que en el aprendizaje se pretende asegurar que las políticas y programas sean capaces de adaptarse (Drennan et al, 2017)

Uno de las contribuciones más significativas para enfrentar el ambiente dinámico y complejo que producen las crisis se puede ubicar en el tipo de estructuras o configuraciones organizacionales, en ellas existen dos elementos clave la división del trabajo y la coordinación de actividades; así, son dos los tipos de configuraciones que sobresalen la burocrática para ambientes complejos, con mecanismos de coordinación basado en las reglas, y la innovadora con estructuras más flexibles para ambientes dinámicos (Mintzberg, 1991). La clave entonces para entender la respuesta de las organizaciones frente contextos críticos son (1) la especialización y (2) la coordinación de las actividades.

De esta forma y en línea con la perspectiva instrumental/estructural (Christensen et al 2020) hace énfasis en los mecanismos de especialización vertical y horizontal en las que las formas de coordinación se acercan más a las burocracias weberianas predominando la jerarquía, especialización formal y el seguimiento de las reglas (Christensen et al 2012). Por ello, en las primeras etapas de la gestión de crisis prevalecen los factores estructurales, mientras que en las últimas sobresalen los procesos de aprendizaje y adaptación organizacional. Por otro lado, una perspectiva cultural (Christensen, Laegreid and Rovik 2020) hace hincapié en

algunas variables como la confianza en las instituciones y da pie a los aportes del análisis institucional para la gestión de crisis.

La literatura sobre gestión de crisis logra identificar dos elementos clave provenientes de los estudios institucionales y organizacionales, y relacionados entre sí: liderazgo y coordinación. En tal sentido, 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, 2020).

En un contexto de crisis, la coordinación, está orientada a buscar la cooperación vertical y horizontal entre actores y organizaciones, así como el propósito de desarrollar un comportamiento coordinado capaz de implementar efectivamente las políticas o decisiones diseñadas para enfrentar un evento de naturaleza crítica, esto a pesar de la presencia de comportamientos y prácticas rutinarias en las organizaciones (cfr. Boin, Hart y Kuipers, 2018). Dicho comportamiento orquestado descansa entre los extremos de persuasión y comando y control, en tanto el primero es insuficiente para hacer que las partes involucradas logren un estado óptimo de cooperación, mientras el segundo tiende a ser contraproducente (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Así, la importancia de la coordinación, como proceso o resultado, para el sector público ha sido señalado no sólo por la teoría organizacional (Mintzberg, 1993), sino también por el análisis de las políticas públicas y el desempeño del sector público (Bouckhaert, Peters and Verhoest 2016). Para Lie (2011), por ejemplo, se deben considerar dos tipos de coordinación, la primera reside en las jerarquías, autoridades formales e instrumentos de coordinación, mientras la segunda requiere de compartir información y es un tanto más flexible y horizontal.

El punto de partida es, por un lado, la especialización de actividades, indispensable para realizar las actividades y mejorar la eficiencia de los procesos, y por el otro el hecho de que los instrumentos de coordinación pueden afectar la capacidad institucional del Estado sobre todo por la incertidumbre y la ambigüedad propio de las crisis, en especial por el carácter transnacional de las crisis. Esto afecta también a la capacidad de gobernanza y legitimidad del gobierno (Christensen, et al 2020). Sobre este punto se reconocen dos corrientes teóricas

sobre procesos de coordinación, las cuales no son excluyentes entre sí, sino pueden ser mezcladas para cada caso particular: la estructural-instrumental y la cultural (Christensen et al., 2020) La estructural-instrumental, se presenta tanto como proceso vertical, donde mientras más alto es el nivel de liderazgo existe mayor autoridad para coordinar de manera horizontal, concentrado en mayor medida en el trabajo conjunto entre diferentes actores de un mismo nivel, esto es, conllevan aspectos de jerarquía y redes. Desde la corriente cultural, se refiere a prácticas que promueven el trabajo conjunto para la solución de problemas, misma que puede ser valorada de manera positiva en tanto ayuda a fomentar la coordinación en el sector público no sólo durante situaciones normales, sino también en escenarios de crisis (Christensen et al, 2016). De esta forma la coordinación en el sector público se entiende como una alineación intencional de tareas y esfuerzos de los diversos actores para alcanzar una meta definida (Bouckaert y Verhoest, 2015); con el propósito de lograr una mayor coherencia en las políticas y programas (Laegreid y Rikjja, 2015)

Los estudios institucionales también han hecho contribuciones al campo de la gestión de crisis, aunque en menor medida que la teoría de la organización. Por un lado, la idea principal es la existencia de normas, valores y esquemas cognitivos que llevan a una organización, no sólo en convertirse en una institución (Selznick, 1984), sino también a tomar decisiones en función de la legitimidad con el ambiente institucional (Meyer y Rowan, 1977). El liderazgo institucional se entiende como la aplicación de estrategias y práctica que guían a una organización influenciados principalmente por el contexto cultural-institucional (Boin y Christensen, 2008). Desde esta perspectiva, el manejo de la crisis puede ser evaluado a través del liderazgo en la implementación de diez tareas ejecutivas que son: 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; y mejorar la resiliencia (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Las crisis tienen la característica de representar momentos clave y definitivos para los líderes institucionales, pues no sólo en un periodo de tiempo relativamente corto se encargan de generar una línea de acción, la cual lidie con la fuente de pérdida de legitimidad y las consecuencias de las crisis, también pueden ser forzados a iniciar cambios estratégicos de valores, tareas tecnológicas o estructuras, con el objeto de reparar la legitimidad (Boin, 1998).

En consecuencia, los eventos críticos representan una fuente de poder ejecutivo para quienes las definen, pues ellos indican las estrategias adecuadas para

resolverlas, como resultado, a su vez, las crisis pueden ser conscientemente construidas con el objetivo de generar beneficios políticos (Matthews, 2012). Por esta razón, diversos actores típicamente, y a través de presiones, además de aprovechar las crisis para fomentar cambios imposibles de implementar en tiempos de normalidad, por parte de actores políticos, dificultan el trabajo del manejo de la crisis y convierten la tarea en un aspecto altamente político (Boin, Hart y Kuipers, 2018). Esto puede convertirse en un juego de señalar responsables del evento crítico, de declarar ganadores y perdedores, o héroes y culpables, situación que afecta el manejo de la crisis pues se crean juicios apresurados y visiones impresionistas sobre el liderazgo, pero también porque no se le brinda una evaluación informada a la ciudadanía sobre la capacidad social para lidiar con un evento crítico (Boin, Kuipers y Overdijk, 2013).

Una de las acciones más importantes de estas formas de liderazgo es lograr generar coordinación y cooperación, sobre todo cuando una crisis atraviesa distintas fronteras. Así, la coordinación involucra acciones conjuntas de forma vertical y horizontal entre múltiples actores y organizaciones que quizás nunca han trabajado conjuntamente, niveles de gobierno y políticas, lo cual se ha vuelto una respuesta adecuada ante los sistemas político administrativos fragmentados. La cooperación, por su parte, aunque sea identificada como la principal problemática para la gestión de la crisis, también representa su principal solución (Christensen et al, 2016; Boin, Kuipers y Overdijk, 2013). De igual modo, la coordinación se considera relevante pues durante un evento crítico ésta tiene implicaciones para la gobernanza (Christensen, 2016), en tanto se vuelve una herramienta útil para analizar las políticas creadas para lidiar con la crisis y las consecuencias de las mismas sobre la legitimidad y el liderazgo.

Como se observa, ambos aspectos organizacionales e institucionales, muestran su relevancia no sólo para entender el fenómeno crítico, sino también durante su manejo. Esto puede ser identificado de modo claro en algunas tareas del manejo de crisis presentadas por Boin, Kuipers y Overdijk (2013). En la toma de decisiones críticas, o estratégicas, quienes están a cargo de la gestión de crisis se ocupan por tomar decisiones estratégicas y tratar de evadir las operacionales. Las autoridades se encargan de orquestar el proceso, no de buscar soluciones técnicas, aunque exista una clara tentación para involucrarse en el nivel operacional, pues los asuntos estratégicos tienden a ser pocos y los operacionales muchos. En la tarea de organizar la coordinación horizontal y vertical, este tipo de comportamiento descansa entre los extremos de persuasión y comando y control, donde el comando y control es jerárquico y no siempre es suficiente; por eso la persuasión, como tipo

de convencimiento a los actores de que la forma de trabajo conjunta es deseada para obtener mejores resultados en la crisis. A nivel estratégico quienes gestionan las crisis deben descifrar cuáles sistemas deben desacoplarse o ser apagados y cuáles ponerlos en “life support”, con el objeto de salvar el sistema. Ello no sólo requiere de un conocimiento íntimo del mismo, sino también de capacidades para una cooperación transfronteriza, etc.

Por su parte, el institucionalismo histórico nos ofrece dos elementos clave para la gestión de crisis, uno de ellos son las trayectorias de la dependencia y las coyunturas críticas. Un caso se encuentra en el estudio de la implementación de políticas como la cuarentena y el distanciamiento social en respuesta a Covid-19 en diversos países, en los que las políticas y programas previos para enfrentar otras crisis sanitarias sirven para identificar momentos de isomorfismo institucional y equilibrio puntual (Moloney y Moloney, 2020). Otra forma que nos sugiere el institucionalismo histórico es dirigir la atención a la conformación de los sistemas de salud previos a la pandemia para enfrentar la crisis, así como las estrategias de disseminación de información; esto puede ser observado para el caso del análisis comparativo entre Vietnam y Filipinas con base en la organización de sus sistemas de salud anteriores a la pandemia (Del Rosario, 2021).

III. CASOS DE ESTUDIO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES.

En esta sección se presentan algunos casos a manera de ejemplo para resaltar las contribuciones de la teoría de la organización y el análisis institucional el estudio de la crisis y gestión de crisis. Estos casos enfatizan tres elementos principales, la coordinación, el liderazgo y la relevancia de las instituciones, sobre todo durante la respuesta frente a la pandemia en distintos niveles de gobierno y distintas entidades (cfr. Culebro, Méndez y Cruz, 2021; Cruz, Méndez y Culebro, 2020). A nivel Federal, aspectos como coordinación y el liderazgo fueron objeto de estudio, sobre todo en el sector salud dada la complejidad y fragmentación del Sistema Nacional de Salud conformado por agencias de la Administración Pública federal y de los gobiernos subnacionales, más los individuos o empresas de los sectores social y privado, que proporcionan servicios de salud y “... los mecanismos de coordinación de acciones...” (DOF, 7 de febrero de 1984, artículo 5). Así el sistema cuenta con una gran fragmentación en los servicios de salud, pues existen seis organismos federales que atienden a distintos segmentos de población. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el de mayor tamaño, atiende a empleados de las empresas privadas; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a los empleados del gobierno federal; la Secretaría de Salud (SSa) proporciona servicio médico a población no afiliada a los

otros dos; Petróleos Mexicanos (PEMEX) tiene su propia red de hospitales, lo mismo que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) (Culebro, Méndez & Cruz, 2019). Ante tal complejidad, la gestión de la crisis ocasionada por la pandemia generada por el virus SARS-CoV2, causante de la infección respiratoria COVID-19. También son autoridades sanitarias los gobiernos estatales, que coadyuvan con la Secretaría de Salud y establecen sus propios sistemas estatales de salud (art. 9). Es decir, las facultades son concurrentes.

A su vez, el sistema cuenta con tres niveles de atención. El primero lo conforman las Unidades de Medicina Familiar (IMSS), Centros de Salud (SSa) y Clínicas de Familia (ISSSTE), que atienden 80% de los padecimientos básicos de salud. En el segundo nivel están los hospitales general, regional, integral, comunitario, pediátrico, obstétrico y materno-infantil, más los hospitales federales ubicados en la Ciudad de México, donde se realizan procedimientos de diagnóstico, quirúrgicos o clínicos específicos, terapéuticos y de rehabilitación a pacientes referidos por el primer nivel. El tercer nivel de atención son hospitales especializados con tecnología avanzada, para enfermedades complejas, de baja prevalencia y de alto riesgo en pacientes remitidos por el segundo nivel. Son los Centros Médicos Nacionales (CMN), Unidades Médicas de Alta Especialidad (Umaes), los Institutos Nacionales de la Salud, que se concentran principalmente en la Ciudad de México, y los Hospitales Regionales de Alta Especialidad, de los cuales actualmente hay seis en diferentes regiones del país (Culebro, Méndez & Cruz, 2019).

En estas respuestas a Covid-19 sobresalen las acciones relacionadas a liderazgo en gestión de crisis y los mecanismos de coordinación en dos etapas principales: una de confinamiento general, con la gestión casi exclusiva del gobierno federal; y una segunda de reapertura, que incluyó los inicios de la vacunación, con intervención de los tres niveles de gobierno. Además de lo anterior, algunas funciones como dar sentido y significado a las crisis tuvieron relevancia como la disminución de la importancia de los cuidados frente a la pandemia en durante primeros meses,

La primera de las fases, consistió en un confinamiento generalizado del 23 de marzo al 30 de mayo de 2020 (DOF, 24 marzo 2020). En ese lapso se amplió la capacidad hospitalaria (Secretaría de Salud, 2020); se adquirió equipo especializado que incluye desde guantes, mascarillas, caretas, batas, respiradores artificiales, entre otros; se indujo la coordinación entre organismos federales (IMSS, ISSSTE, SS) y de ellos con los 32 organismos de salud de nivel subnacional, con SEDENA, SEMAR y la red hospitalaria de PEMEX; se firmó un convenio con dos agrupaciones de hospitales privados para pagar la atención que en ellos reciban

pacientes no COVID19; se instalaron hospitales provisionales con apoyo de grupos empresariales y asesoría de universidades públicas (Méndez, Culebro y Cruz, 2021).

El confinamiento generalizado inició con un decreto federal, que implantó tres grupos de medidas preventivas sugeridas, pero no obligatorias ni coercitivas, para toda la población residente o personas en tránsito en el país esperando disminuir el contagio, propagación y concentración de casos en el corto plazo. Se conoció como “Jornada Nacional de Sana Distancia” y su frase emblemática fue “quédate en casa”. Las medidas, dirigidas a las actividades, no a las personas fueron el cierre de instalaciones del sistema educativo, el cierre de empresas definidas como no esenciales y el cierre de espacios públicos o privados destinados al esparcimiento. Según el gobierno federal hasta 80 millones de personas abandonaron el espacio público⁴. En esta etapa, algunos gobiernos subnacionales buscaron establecer instrumentos de coordinación para dar seguimiento a los lineamientos del gobierno federal, mientras otros se distanciaban de esos lineamientos.

La segunda etapa de la gestión de la pandemia, vigente a partir del 1 de junio de 2020, se caracterizó por la concurrencia de funciones. La “nueva normalidad”, consistió en un proceso de apertura paulatina y nuevo cierre gradual de los tres grupos de actividades, siguiendo los lineamientos de un sistema de semáforo (rojo, naranja, amarillo y verde) semanal y luego quincenal calculado por el gobierno federal para cada entidad federativa (DOF, 14 mayo 2020) cuya puntuación fue modificada tres veces para restablecer consenso y considerar el diferente peso de actividades industriales, turísticas, comerciales y gubernamentales en ciudades y regiones. Las medidas fueron operadas por los gobiernos subnacionales, que en los ajustes al mecanismo tuvieron un papel relevante. Algunos gobiernos municipales, sin ser autoridad en materia de salud, encontraron temas, propuestas y medidas para mitigar la pandemia. Uno de los ajustes al semáforo, consistió en la medición no solo por entidad federativa, sino por municipio, lo que permitió diferenciar el comportamiento epidémico.

En la segunda etapa, se observaron cuatro ámbitos en los que la acción de los gobiernos subnacionales fue relevante. Uno es determinar qué porcentaje de aforo asignar a cada tipo de actividad, cuándo cerrar y cuándo abrir, apegándose estrictamente al lineamiento nacional o no. El segundo es la obligatoriedad o no de aplicar medidas individuales de prevención, como el uso de cubrebocas. El siguiente, las medidas de apoyo económico de diverso tipo a la población y empresas. El cuarto se refiere al nivel de coordinación logrado con el gobierno

⁴ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=hy2jSwKiX3g>

federal y los municipios en las acciones en el campo de la salud, que incluyen la atención hospitalaria, las campañas de mitigación por colonia, la aplicación de pruebas y la vacunación.

Respecto la toma de decisiones críticas asociadas al liderazgo en el Estado de México y la Ciudad de México, persistió una similitud de actuar y mayor coordinación en las prácticas de toma de decisiones, debido a la existencia de una armonía planteada con los lineamientos del gobierno Federal (Culebro, Méndez y Cruz, 2021; Cruz, Méndez y Culebro, 2020), que pudo ser el resultado de trayectorias de la dependencia al tener otros mecanismos de colaboración previos a la pandemia. En tal sentido, la Ciudad de México, la intervención del gobierno subnacional permitió diferenciar el comportamiento de la pandemia a nivel de colonia y enviar brigadas que visitaron casa por casa. De esta forma fue posible captar con mayor precisión el desigual comportamiento de la pandemia en el territorio. Conforme la tarea de creación de significado, observaron cómo cada entidad operó en forma diferente principalmente en la comunicación constante con la ciudadanía en la Ciudad de México. Mientras que, en el Estado de México, la presentación y modificación de planes o estrategias, como tarea principal del manejo de crisis, mostró un perfil de bajo y cauteloso liderazgo, siempre apegado a los lineamientos federales.

En el Estado de Jalisco, la cuarta entidad con mayor población en el país, con 8 millones 348 mil habitantes (INEGI, 2021b) Cruz, Méndez y Culebro (2020), observaron una intención de marcar un estilo propio de liderazgo, lejos e incluso contrapuesto con el gobierno Federal, lo cual tuvo consecuencias en los mecanismos de coordinación. Aún cuando, algunos autores sugieren que en ambos casos puedan considerarse como populistas (Rentería y Arellano, 2021). En abril de 2020 se decretó una medida de aislamiento obligatorio para la población, aplicado sin excepciones a los mayores de 60 años, mujeres embarazadas, personas con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes, enfermedad cardíacas o pulmonares crónicas, personas que padezcan inmunosupresión, insuficiencia renal o hepática. Adicionalmente, fueron prohibidos los eventos con asistencia mayor a cincuenta personas, festividades cívicas o comunitarias, uso de espacios públicos como unidades deportivas, jardines y sus análogos (Periódico Oficial, 2020). Poco después, en junio de 2020, ante la gran cantidad de contagios, se estableció como disposición oficial el “Obligatorio el uso de cubrebocas para todas las personas que se encuentren en cualquier espacio público, como lo son la vía pública, los edificios públicos o el transporte público...” (Periódico Oficial, 2020).

La disposición incluyó sanciones a los infractores (Romo, 2020). En el transporte, en abril del mismo año se estableció el uso obligatorio de cubrebocas; y en octubre, la medida se complementó con la instauración de un “botón de pánico” desde el viernes 30 de octubre al 13 de noviembre con el propósito de romper la cadena de contagios, que limitó las actividades no esenciales, restringió la circulación en la vía pública, de lunes a viernes entre las 19:00 y las 6:00 horas, y suspendió el transporte público sábados y domingos (Partida, 2020a). Estas medidas propiciaron violencia policial para hacerlas cumplir, que culminó en el homicidio de un ciudadano que se negó a usar cubrebocas y se resistió al arresto. Ante las protestas decenas de personas fueron arrestadas (Partida, 2020a, Partida, 2020b; Partida, 2020c; Santos y Partida, 2020). Por su parte, el botón de pánico motivó la aglomeración de miles de personas en los sistemas de transporte, centros comerciales y supermercados (Partida, 2020a).

Es decir, el ejercicio de las funciones de liderazgo frente a la crisis en dicha entidad intentó demostrar la existencia de mecanismos propios para realizar la gestión de la crisis, diferentes en algunos aspectos a los del gobierno federal. Se comunicaba a la ciudadanía que las propuestas federales eran incorrectas, sin dedicar suficiente tiempo para explicar el significado de los eventos críticos.

En armonía con el ejemplo anterior, en Nuevo León, el 1 de febrero de 2021, el Congreso aprobó un decreto para establecer el uso obligatorio del cubrebocas y las sanciones aplicables (LXXV Legislatura, 2021). En reacción, la Comisión Nacional de Derechos Humanos demandó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidar el Decreto, la cual dictó sentencia estableciendo que mientras subsista la declaración de emergencia sanitaria declarada por el gobierno federal, la autoridad de los gobiernos estatales puede establecer esa medida sin invadir competencias (SCJN, 2022).

En este punto es relevante, considerar que, para establecer coordinación, además de la necesidad emanada de un problema en que al menos dos organismos tienen competencias, un requisito es la voluntad política de hacerlo, por ende, es posible distinguir tres comportamientos en distintas entidades. Uno es de gobiernos subnacionales que acataron sin reservas las disposiciones federales alineando sus programas e incluso profundizaron algunas de ellas, aun con diferencias menores. En algunos casos los titulares del poder ejecutivo encabezaron la labor de supervisión, encomendaron tareas puntuales a sus funcionarios y promovieron la coordinación con los gobiernos locales. En esta conducta, se ubican los gobiernos de la Ciudad de México, Tabasco, Chiapas, Veracruz, Baja California. En estos, un rasgo compartido es la afinidad política con el Presidente. En un segundo tipo de

comportamiento pueden agruparse entidades que, sin tener afinidad política con el gobierno federal, optaron por acatar sin reserva las disposiciones, pero sin mostrar iniciativa para fortalecerlas, sin realizar acciones de supervisión con sus organismos, y sin procurar una mejor coordinación con los municipios. Entre ellos se encuentran el estado de México, Sonora y Sinaloa.

Un comportamiento divergente a las estrategias adoptando parcialmente los lineamientos federales, cuestionando algunos de ellos e intentando fijar una agenda propia se ubica en Jalisco, Querétaro, Tamaulipas, Guanajuato, Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Michoacán y Nuevo León. Estos formaron incluso un grupo denominado Alianza Federalista⁵, que paulatinamente perdió fuerza y se desintegró tras las elecciones de junio de 2021 en que el partido en el gobierno ganó en varias de esas entidades. Entre las acciones destacan el intento por comprar vacunas directamente a las empresas farmacéuticas, el intento por llevar a cabo sus propios esquemas de vacunación.

Sin embargo, un rasgo compartido por muchos gobiernos subnacionales, e incluso en comunidades (Román, 2020) al margen de su empatía con el gobierno federal y del mayor o menor éxito en la coordinación, fue la adopción de medidas improvisadas cuando un factor asociado a la pandemia generó nuevos problemas (Cruz, Méndez & Culebro, 2020). Esto representa una evidencia de la ausencia generalizada de una perspectiva de gestión de la crisis en la administración pública y entre la población.

Finalmente, en un estudio sobre las respuestas y la dinámica del Gobierno subnacional en el Estado de Yucatán (Culebro y Alonzo 2021) sobresalen la importancia de las trayectorias y aprendizajes previos para la respuesta a las emergencias, así como la importancia de la confianza institucional tanto en el desempeño de la gestión de crisis como en la capacidad de gobernanza y la legitimidad de los gobiernos. Esto se pudo observar en dos momentos, el primero que consistió en la etapa intermedia de respuesta al pasar a la llamada nueva normalidad, y en la segunda etapa de endurecimiento de sanciones que redujeron la confianza institucional junto con el escalamiento de la pandemia y el alejamiento de la estrategia federal (Culebro y Alonzo, 2021).

⁵ <https://alianzafederalista.org/integrantes/index.html>

Tabla. 1

Coordinación y liderazgo frente a Covid-19.

Caso/variable	Coordinación	Liderazgo
Federal	Diseño fragmentado.	Acciones en etapas de confinamiento y reapertura.
Estados	Vinculación con gobierno federal e instrumentos de coordinación.	Acciones estatales en las etapas. Reglas de confinamiento. Determinación del semáforo.
Estado de México	Instrumentos de coordinación previos con CD. de México	Heterogéneo. Perfil bajo.
Cd. de México	Instrumentos de coordinación previos con Estado de México	Heterogéneo Alienación con estrategia federal. Comportamiento diferenciado al interior.
Jalisco	Débil coordinación, Alejamiento de la estrategia federal.	Estilo propio de liderazgo. Mecanismos coercitivos.
Yucatán	Aprendizaje y adaptación previos.	Impacto en la confianza institucional.

Fuente: elaboración propia

De los casos presentados se puede identificar algunas de las contribuciones más importantes de la teoría de la organización y el análisis institucional, tanto con las actividades de liderazgo institucional como generar significado en todos los niveles de gobierno, como el apoyo de funcionarios con experiencia previa. Se aprecian así la importancia de los diversos aspectos como de liderazgo institucional y los mecanismos de coordinación como factores importantes para el manejo de la crisis. No obstante, se sugiere ir más allá del análisis de las respuestas y trabajar hacia el desarrollo de estructuras y capacidad institucional para la gobernanza y legitimidad.

El artículo ha servido para introducir algunas variables importantes al estudio de la crisis y gestión de crisis, entre las que sobresalen la coordinación por el lado de la teoría de la organización y el liderazgo desde el análisis institucional

principalmente; aunque también es factible encontrar que las coyunturas críticas y las trayectorias históricas pueden ser variables relevantes para el estudio de la crisis, sobre todo en el contexto de Covid-19. Lo anterior, también permite señalar el papel de la administración pública en la gestión de crisis, en los distintos niveles y en el transcurso de las crisis transfronterizas.

Si bien no ha sido parte de la preocupación principal del texto un elemento que llama la atención es el aprendizaje organizacional como una variable importante a considerar, en la mayoría de los casos la conducta de la población ante las medidas restrictivas se puede atribuir a experiencias previas como la respuesta a la H1N1 del 2009-2010, así como la respuesta de la ciudadanía en el Estado de Yucatán en las diversas etapas (Culebro y Alonzo, 2021; Córdova-Villalobos, et. al, 2017). Los estudios sobre aprendizaje y crisis, podrían aportar elementos muy interesantes para el estudio de las implicaciones de Covid-19. Por otro lado, el desarrollo de nuevas formas de coordinación que se alejaron de las afiliaciones de derechohabencia en el segmentado sistema nacional de salud, obligando a compartir recursos, realizar compensaciones financieras entre ellas, con lo que pueden establecer las bases prácticas para examinar la posibilidad de construir un sistema nacional único de salud.

En el ámbito de la investigación, se sugiere explorar nuevas líneas de investigación orientadas al papel de las organizaciones y sobre todo de la administración pública durante la gestión de crisis, así como el desempeño de las instituciones y su desarrollo. Algunas de estas líneas podrían encaminarse hacia elementos como la creación del valor público, el papel y responsabilidad de los organismos internacionales, y resiliencia en contextos de crisis.

REFERENCIAS.

- Alemanno, A. (Ed.). (2011). *Governing disasters: the challenges of emergency risk regulation*. Edward Elgar Publishing.
- Backman, S., & Rhinard, M. (2018). The European Union's capacities for managing crises. *Journal of contingencies and crisis management*, 26(2), 261-271.
- Baubion C. (2012). *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. OECD.
- Boin A. & Overdijk W. (2020), *Handboek voor Strategisch Crisismanagement*.
- 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. (2019). *The Transboundary Crisis: Why we are unprepared and the road ahead*. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27(1), 94-99.
- 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.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations*. London: Palgrave Macmillan.
- Breau, S. C., & Samuel, K. L. (Eds.). (2016). *Research handbook on disasters and international law*. Edward Elgar Publishing.
- Cardozo, M. (1993). *La descentralización de servicios de salud en México: hacia la amnesia total o hacia la resurrección de la política*. *Revista Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2. México.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2009). *Organising immigration policy: the unstable balance between political control and agency autonomy*. *Policy & politics*, 37(2), 161-177.
- 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. Laegreid P y Rykkja, L (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., Lægreid, P. *Special Issue on The Scientization of Public Decision-Making Processes - the Relevance for the Handling of the COVID-19 Pandemic*. *Public Organiz Rev* (2022). <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00632-x>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2020). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. Routledge.
- Christensen, T & Lægreid, P (2020). *The Norwegian Government Response to the COVID-19 Pandemic*. In Paul, Joyce; Fabienne, Maron & Purshottama Sivanarain, Reddy (Ed.), *Good Public Governance in a Global Pandemic*. IIAS Public Governance Series. ISSN 978-2-931003-02-2. p. 339-348. doi: doi/org/10.46996/pgs.v1e1.

- Christensen, T & Ma, L (2021). Comparing SARS and COVID-19: Challenges of Governance Capacity and Legitimacy. *Public Organization Review*. ISSN 1566-7170. 21(4), p. 629-645. doi: 10.1007/s11115-021-00510-y.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2013). After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(3), 167-177.
- Cordova-Villalobos JA, Macias AE, Hernandez-Avila M, et al. (2017). La pandemia de 2009 en México: experiencia y lecciones acerca de las políticas nacionales de preparación contra la influenza estacional y epidémica. *Gac Med Mex*. 153(1):102-110. <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=71214>
- 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.
- Culebro J, Méndez B y Cruz P (2019). Coordination and regulation in crisis management. Response of the health sector to disasters. The case of the 2017 earthquake in Mexico City. *International Public Management Review* Vol. 19, Iss.2. 2. <http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/346/335> ISSN 1662-1387
- Culebro Moreno, J. E., & Alonzo Solís, J. F. (2021) El impacto del COVID-19 en el ámbito subnacional. Confianza y en las políticas públicas en Yucatán, México. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (39), 43-67.
- Culebro, J. Méndez, B. y Cruz, P. (2021). “Coordination and crisis management. The case of the federal government and two sub-national governments in México”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época: 27, 101-114.
- Del Rosario, P. J. B., Ofilada, F. M., & Vicente, R. A. D. (2021). Comparative study on Vietnam’s and Philippines’ COVID-19 response using historical institutionalism. *International Journal of Health Governance*.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 29 noviembre 2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.
- Diario Oficial de la Federación (DOF, 7 febrero 1984). Ley General de Salud. Cámara de Diputados, México.
- Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101-118.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.

- INEGI (2021b). Panorama sociodemográfico de Jalisco 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197872.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021a). Presentación de Resultados del Censo de Población y Vivienda 2020. México, <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html#Publicaciones>
- Lag Reid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems”-analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International journal of public sector management*.
- Levi, L. L. (2007). Desastre, política y región. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, (42), 37-56.
- Lie, A. (2011). Coordination processes and outcomes in the public service: The challenge of inter-organizational food safety coordination in Norway. *Public Administration*, 89 (2): 401-417
- Lillestøl, C. S., & Rykkja, L. H. (2016). Dealing with Natural Disasters: Managing Floods in Norway. Working paper. 42
- LXXV Legislatura (2021). Decreto 443, febrero 1 de 2021, Congreso de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/decretos.php
- Macías, J. M., & Aragón, G. C. (1994). Desastre en Guadalajara: Notas preliminares y testimonios. Ciesas.
- Macías, M., & Manuel, J. (1993). Lecciones de un desastre. In *Desastres & Sociedad* (pp. 37-41).
- Maskrey, A. (1993). Explosiones de Guadalajara. *Desastres y sociedad: revista semestral de LA RED de Estudios Desastres en América Latina*; no. 1.
- 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
- Méndez Benjamín, Culebro Jorge, Cruz Pablo (2021). COVID-19 crisis management in Mexico: initial reopening. *Revista de Direito da Cidade*, 13 (2) ISSN 2317-7721 DOI: 10.12957/rdc.2021.53644 <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/53644/37523> .
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Mintzberg, H. (1991). *Mintzberg y la dirección*. Ediciones Díaz de Santos.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall, Inc.

- Moloney, K., & Moloney, S. (2020). Australian Quarantine Policy: From centralization to coordination with mid-Pandemic COVID-19 shifts. *Public Administration Review*, 80(4), 671-682.
- Nystrom, P. C., & Starbuck, W. (1984). To avoid organizational crises, unlearn. *Organizational*
- 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. (2020c). “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>
- 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>
- Powley, E. H. (2009). Reclaiming resilience and safety: Resilience activation in the critical period of crisis. *Human relations*, 62(9), 1289-1326.
- Radtke, I., & Fleischer, J. (2019). The refugee crisis in Germany: new coordination structures to repair organisational legitimacy. In *Societal Security and Crisis Management* (pp. 265-283). Palgrave Macmillan, Cham.
- Renteria, C., & Arellano-Gault, D. (2021). How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19. *Revista de Administração Pública*, 55, 180-196.
- Román Zoila (2020). La participación de las comunidades rurales en la atención de la pandemia COVID-19 y sus implicaciones. El caso de los cercos sanitarios en Guerrero. En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Universidad de Guanajuato, Volumen IX, número 2, julio-diciembre. ISSN 2007-4425.
- 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>
- Rosenthal, U. (2003). September 11: Public administration and the study of crises and crisis management. *Administration & Society*, 35(2), 129-143.

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>

Selznick, P. (1984). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Univ of California Press.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2022). Sentencia No. 034/2022, comunicados de prensa. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6754>

Wang, J. (2008). Developing organizational learning capacity in crisis management. *Advances in developing human resources*, 10(3), 425-445.

Wolbers J.J., Kuipers S.L. & Boin R.A. (2021), A systematic review of 20 years of crisis and disaster research: trends and progress, *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*: 1-19.