



El impacto del COVID-19 en el ámbito subnacional. Confianza institucional y políticas públicas en Yucatán, México*

The impact of COVID-19 at the subnational level. Institutional Trust
and public policy in Yucatán, Mexico

Jorge E. Culebro Moreno**
Juan Felipe Alonzo Solís***

Resumen

El propósito del artículo consiste en analizar la afectación del brote del Covid-19 en México, en particular el impacto de la confianza institucional en las políticas adoptadas por el gobierno del Estado de Yucatán en los primeros meses de la respuesta. Teórica y metodológicamente el estudio privilegiará la estrategia de estudios de caso. El análisis utiliza enfoques narrativos en política pública, gestión de crisis, apoyados por el análisis institucional para la medición de la confianza en términos de la relación entre su desempeño y la percepción. Los resultados indican que la separación entre la ciudadanía y el gobierno, como resultado de la confianza institucional traen importantes consecuencias en la economía, y que las afectaciones en los sectores productivo son el resultado del tipo de decisiones que se toman en situaciones de crisis, de la capacidad de gobernanza y legitimidad de los gobiernos subnacionales.

Palabras clave

COVID-19, México, Yucatán, Políticas públicas, Gestión de Crisis.

Abstract

The purpose of the article is to analyse the impact of the Covid-19 outbreak in Mexico, in particular the impact of institutional trust in destination policies by the government of the State of Yucatán. Theoretically and

* El artículo fue realizado con apoyo del CONACYT mediante el proyecto "Gestión de crisis. Un enfoque organizacional / institucional. La respuesta del sistema de salud en México ante el brote del COVID 19." con clave 311798 apoyado en la Convocatoria 2020-1 "Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19".

** Departamento de Estudios Institucionales, Universidad Autónoma Metropolitana.

*** Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Yucatán.

methodologically, the study will favour the case study strategy. The analysis uses narrative approaches in public policy, crisis management, supported by institutional analysis to measure trust in terms of the relationship between its performance and perception. The results indicate that the separation between citizens and the government, as consequences of institutional trust, has important consequences for the economy, and that the effects on the productive sectors are the result of the type of decisions that are taken in crisis situations, such as the governance capacity and legitimacy of subnational governments.

Key Words

COVID-19, Mexico, Yucatan, Public Policy, Crisis Management.

1. Introducción.

La crisis sanitaria producto del brote del Covid-19 ha tenido un profundo impacto en varios sectores y áreas de la sociedad y del gobierno, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, en este último ámbito las organizaciones internacionales han jugado un papel fundamental. (Zamudio et al, 2021). Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró al brote del COVID-19 como una pandemia y a partir de entonces reforzó sus lineamientos y recomendaciones para combatir a la epidemia, que ha impactado de manera diferente y en distintas velocidades a las regiones del mundo. Este impacto ha señalado, entre otros factores, la débil capacidad institucional y organizacional de los sistemas de salud, así como la necesidad por entender las medidas de que han llevado a cabo los gobiernos para disminuir las afectaciones en muchos de los sectores. (Scott and King, 2020).

Así, la respuesta que han tenido los países se ha expresado en el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a reducir el impacto de la crisis. En América Latina y durante las primeras etapas de la crisis se implementaron políticas similares de distanciamiento social, aunque en el sector productivo, tanto en su regulación como en los apoyos, se presentaron trayectorias divergentes. Esto ha sucedido también en el ámbito nacional, y en sistemas federales que como en el caso mexicano, la respuesta de los gobiernos subnacionales ha sido en muchas ocasiones distinta a la estrategia federal, e inclusive diferente entre los mismos niveles de gobierno. Por otro lado, la situación actual de la pandemia se ha convertido en una crisis que ha afectado de manera muy importante diversos sectores y entre ellos el económico. por ejemplo, la CEPAL ha considerado una reducción en la actividad económica de al menos 17% en Latinoamérica ocasionada por el brote de COVID-19 (CEPAL; 2020).

El primer caso registrado en el país fue en la ciudad de México el 27 de febrero, y aunque en principio se trataba de contagios que provenían del exterior, como también sucedió en el Esta-

do de Yucatán, con el paso del tiempo el número de infecciones y defunciones ha aumentado de manera considerable durante el primer año de la crisis. Bajo estas circunstancias, y con los primeros casos, el gobierno federal inició una serie de políticas y programas dirigidos a reducir el impacto de la crisis en varias etapas; mientras que los Estados, como autoridades sanitarias también implementaron medidas para disminuir los contagios, y el impacto en otras áreas como la economía. Así, hasta el mes de septiembre del 2020 se trabajó con el llamado sistema del semáforo mediante el cual se establecieron las condiciones bajo las cuales es posible pasar a otras etapas de desconfinamiento y actividades económicas en los servicios y el comercio.

Derivado del sistema político administrativo en México, las medidas han impactado de manera diferente en las regiones y Estados de la república mexicana. Cada Entidad ha implementado estrategias y políticas, algunas de ellas en congruencia con la estrategia federal; y aunque otras han sido divergentes e incluso contradictorias, todas ellas han tenido un impacto importante en los sectores productivos. Así cada región y Estado ha sido afectado de manera distinta, tanto en materia de salud como en el sector económico; en el caso específico del Estado de Yucatán, la evolución de la epidemia ha seguido una situación muy particular desde el 13 de marzo que se detectó el primer caso de Covid-19. En este contexto, las primeras medidas tomadas al inicio de la pandemia parecían reflejar un caso exitoso, aunque posteriormente el número de contagios y defunciones aumentó con afectaciones muy significativas en la economía de la región.

De esa forma, el propósito del artículo consiste en analizar cuál ha sido la afectación del brote del Covid-19 en México. En particular el impacto de la confianza en las políticas y medidas adoptadas por el gobierno del Estado de Yucatán, y su relación con las estrategias a nivel federal durante los primeros meses de la gestión de crisis. Teórica y metodológicamente el estudio privilegiará la estrategia de estudios de caso en el marco de los procesos de cambio institucional (Ragin and Beckerm 1992; Barzelay, 2001). El análisis del caso seguirá en primer lugar, lo que se le conoce como enfoques narrativos en política pública y teoría de la organización (Czarniawska; 1997; 2004); junto con el empleo de un enfoque organizacional / institucional (Steinmo, 2008; Christensen et al 2007), en los cuales el contexto en el que ocurren los fenómenos a estudiar juega un papel relevante transformando tanto la organización como el ambiente institucional donde ocurren los hechos (Christensen et al; 2017). En segundo lugar, se apoyará en los enfoques sobre gestión de crisis y políticas públicas (Drenan et al 2014; Rosenthal et al 2001; Boin, 2009, Boin et al 2021). Además, se apoya en la literatura sobre la relación entre el desempeño gubernamental y la confianza institucional observada a partir de la percepción (Askvik et al 2011; Jamil and Askvik 2015; Newton and Norris, 2018;

Askvik, 2010). Se ha elegido el Estado de Yucatán, por tratarse de una entidad federativa que cuenta con un potencial explicativo en términos de confianza institucional, así como por las características político-administrativas alrededor de las cuales se diseñaron e implementaron las políticas orientadas a disminuir el impacto de la crisis, así como su relación e interacciones con el gobierno federal. Las fuentes de información consisten básicamente en el análisis de los programas y políticas en el ámbito federal y local, apoyados por la legislación en materia de salud, y se ha contrastado con la información contenida en diversos medios de comunicación lo cual ha sido empleado en la literatura sobre gestión crisis (Ma, 2005; Thirumaran, 2021).

Con base en estas propuestas teórica-metodológicas, el artículo asume que las variaciones de los resultados de muchas de las políticas públicas y decisiones del gobierno pueden explicarse a partir del sistema político administrativo y las capacidades organizacionales del sistema de salud tanto en el Estado de Yucatán, como a nivel federal. Es decir, se considera que existe una separación entre la ciudadanía y el gobierno como resultado de la implementación de políticas para el COVID. El artículo se pregunta de qué manera las condiciones organizacionales e institucionales y el diseño de las políticas han influido en la confianza de los ciudadanos en las instituciones. El caso de estudio que se presenta se realiza principalmente a partir de la llamada “nueva normalidad” o segunda etapa de la estrategia federal que comenzó con los primeros contagios y el confinamiento.

El orden del trabajo es el siguiente, en primer lugar, se exploran los enfoques sobre crisis y gestión de crisis y su relación con las políticas y el sector público. Posteriormente, se aborda el caso del Estado de Yucatán, en particular se presenta una exposición de las principales políticas y programas. Después hay una sección de discusión analítica sobre el caso, y finalmente las conclusiones.

2. Gestión de crisis y confianza.

En las últimas décadas se ha vuelto cada vez más importante los estudios sobre crisis y gestión de crisis. Esto se debe en parte, al incremento de los desastres naturales como las inundaciones, sequías e incluso terremotos; muchos de ellos han resultado del cambio climático; y también por el aumento de actos de terrorismo, que en gran medida han desencadenado un renovado interés por el papel de las políticas públicas y el liderazgo para disminuir el impacto de esos fenómenos y actos (Boin, et al 2016) Este interés ha traído la atención de diversas disciplinas, ejemplo en la literatura sobre relaciones internacionales se resalta el papel de los conflictos internacionales, o bien bajo el campo de la administración se hace énfasis en la

preparación de las empresas para enfrentar ambientes turbulento y potenciales crisis y generalmente con enfoques cercanos a la planeación estratégica (Crandall et al 2013).

Estos fenómenos, ya sea como resultado de la naturaleza o derivados de la acción humana, tienen también una relación muy importante con otras áreas de la sociedad como por ejemplo la migración, tanto internacional como interna, y su impacto en áreas como la salud (Hu et al; 2008). Existen dos términos muy relacionados pero que en la práctica resultan diferentes, por un lado, se entiende a la crisis como un conjunto de circunstancias que amenazan las normas y el funcionamiento diario de las personas, las organizaciones y la sociedad (Boin, 2016); mientras que el desastre se define como un evento que causa daños estructurales y colectivamente muy dañino el cual puede tener su origen en la naturaleza como los sismos o bien producto de las acciones de las personas como los conflictos armados (Boin, 2005). En el caso particular de la crisis, sobresalen tres elementos: la incertidumbre, la amenaza y el sentido de emergencia (Boin et al 2018).

La literatura sobre crisis y gestión de crisis se ha nutrido de varias disciplinas, por ejemplo, desde el ámbito de la teoría de la organización, una gran parte de los estudios apuntan a dos grandes enfoques la primera se refiere a dirigir los esfuerzos a evitar fenómenos catastróficos o inciertos, y la segunda a los procedimientos y acciones tendientes a disminuir el impacto de la crisis. (Crandall et al 2013). Las crisis, desde esta perspectiva son fenómenos de baja probabilidad, pero con un gran impacto en la viabilidad de la organización, un nivel alto de ambigüedad e incertidumbre (Crandall et al 2013). Es precisamente por su alto grado de ambigüedad que, ante estas situaciones, las autoridades deben tomar decisiones e implementar un conjunto de políticas públicas dirigidas a disminuir el impacto de la crisis.

Generalmente se asumen tres grandes etapas en el manejo de las crisis, la etapa previa al fenómeno que da origen a la crisis, el impacto o emergencia, y una tercera fase de post-crisis o recuperación; aunque también pueden ubicarse fases intermedias como la de preparación, detección y etapa precrisis en la primera, en la segunda la operacional, el impacto/ respuesta, contención y gestión, y en la tercera la de recuperación, aprendizaje y recuperación de la legitimidad (Crandall et al 2014; Drennan et al 2015). En todas ellas, existen retos importantes para las autoridades y el gobierno, con la posibilidad de generar algunas tensiones en el ámbito de la gobernanza y la legitimidad. El presente trabajo se concentra fundamentalmente en la segunda etapa que consiste en la respuesta del gobierno para disminuir el impacto de la crisis.

Tabla 1. Etapas Gestión de Crisis.

Etapas		
Previa	Detección / precrisis	Prevención/preparación
Impacto / emergencia	Impacto / respuesta (operacional) Contención Gestión	Respuesta
Post-crisis	Recuperación / aprendizaje / legitimidad	Reconstrucción.

Fuente: elaboración propia con base en (Crandall et al 2014; Drennan et al 2015)

El papel de la autoridad en su carácter de liderazgo político es fundamental, particularmente cuando se trata de la gestión de crisis y la confianza en las instituciones, por un lado, porque precisamente son las personas afectadas las que esperan algún tipo de respuesta de las autoridades debido a la gran cantidad de incertidumbre que prevalece; y por el otro, porque en el sector público descansan muchas de las normas y regulaciones destinadas a prevenir cualquier riesgo. La respuesta que toman los gobiernos tiende a operar en distintos niveles, desde aquel que se lo conoce burocracia a nivel de la calle (Lipsky, 1980; Brodtkin, 2012), hasta aquellas decisiones estratégicas tomadas en los niveles más altos. En el ámbito de la gestión de crisis, algunas de las acciones y tareas más importantes consisten en la detección temprana de las crisis, darle sentido y significado, tomar decisiones, comunicación y rendición de cuentas (Boin et al 2013). Todas estas acciones dependen en gran medida de la capacidad administrativa y en consecuencia afectan la confianza de los ciudadanos en el gobierno y en consecuencia sus instrumentos de gobernanza y legitimidad (Laegreid and Rikkja 2019).

Las acciones en materia de políticas públicas que toma el gobierno frente a una crisis tienen impactos importantes en distintos sectores y ámbitos de la vida política y económica. En cuanto a la primera, una de las implicaciones más importantes se encuentra en el fortalecimiento de los instrumentos de gobernanza y legitimidad, aunque depende también de otros elementos entre los que destacan, las percepciones de los ciudadanos, sus expectativas, participación, y sobre todo la confianza en las instituciones (Laegreid y Rykja 2019). Esta capacidad de gobernanza y legitimidad también afecta la forma en la cual las autoridades políticas y sanitarias deciden e implementan las políticas públicas. Si bien la capacidad de gobernanza se relaciona principalmente con la estructura política administrativas y los recursos de esta, la legitimidad se asocia con el papel de la ciudadanía y otros elementos como la confianza en las instituciones. (Christensen y Laegreid, 2020). Por ello, las afectaciones en estas variables tienen una dimensión temporal distinta, e incluso son consideradas como medidas para reducir los efectos de las crisis y los desastres.

Nuestro argumento es que las autoridades responsables de enfrentar las situaciones de crisis y desastres juegan un papel fundamental no sólo en mejorar fortalecer los instrumentos de legitimidad y gobernanza, sino también para fortalecer los lazos de confianza entre los ciudadanos y el Estado. Esto lo pueden hacer mediante diversas tareas entre las que destacan: dar sentido y significado a la crisis lo que incluye la detección de las señales y la magnitud de la crisis, tomar decisiones críticas bajo condiciones de rapidez en incertidumbre, eficaz comunicación política para lograr una mayor credibilidad, así como la terminación y los mecanismos de aprendizaje de la crisis (Boin et al, 2005; Laegreid and Rykkja, 2019). Así el presente artículo pretende explorar el impacto de las decisiones y acciones de las autoridades, de México y en particular del Estado de Yucatán, así como sus implicaciones en términos de legitimidad y gobernanza.

Para entender y observar la asociación que existe entre confianza en las políticas en el Estado de Yucatán partimos de la literatura sobre confianza institucional, la cual enfatiza su relación con el desempeño gubernamental (Askvik et al 2011; Baniamin, 2020; Jamil and Askvik, 2015; Askvik, 2008). Partimos de la idea de que existen diversas formas para lograr la validez interna de los estudios de caso más allá de las estrategias cuantitativas (Tummers and Karsten 2012; Luton, 2015, Ashworth et al 2019; Dekker, 2019, Askvik, 2013). En esta relación las instituciones se entienden a partir de una combinación de roles, identidades y normas (March and Olsen 1983; 1996). Es precisamente en ellas en las cuales descansa la confianza de los ciudadanos con base en la forma en la cual perciben su desempeño (Askvik et al 2011). Esta investigación se enfoca en la administración pública del Estado de Yucatán, y en el papel del liderazgo en términos de la gestión de crisis (Boin and Hart, 2003) cuya percepción se basa fundamentalmente en las imágenes institucionales desarrolladas por los ciudadanos y expresadas a través de diversas formas de comunicación (Askvik et al 2011).

Metodológicamente y para los propósitos de este artículo estas percepciones observaron a lo largo de los portales de noticias y medios de comunicación del Estado de Yucatán durante los primeros meses de la respuesta a la crisis y son fundamentalmente de carácter cualitativo (Linstrom and Marais, 2012; de Melo and Figuereido, 2021; Vindrola-Padros et al 2020). De esta forma, las variaciones acerca de la confianza en las instituciones durante esta fase de la pandemia son presentadas en los siguientes apartados y asociadas a la fuente, primordialmente noticias e información en medios de comunicación en sus respectivos portales (Tuchman, 2002; luton, 2015, Altheideand Schneider, 2012, Mergel, 2013).

3. Respuesta del Estado de Yucatán al COVID-19

3.1 Características socio económicas y de salud. Preparación.

En el ámbito de la salud el Estado de Yucatán ha tenido avances significativos en la salud de la población. (IHME 2018) como por ejemplo la expectativa de vida al pasar de 74.9 a 77.4 años en mujeres y en hombres de 70.6 a 72.7, desde 1990, y una disminución importante en la tendencia de mortalidad infantil en menores de 5 años al pasar de 38.1 casos observados por cada mil habitantes en 1990 a 13.6 casos observados en 2017. No obstante, llama la atención que las causas de muerte se han mantenido estables siendo las primeras cinco Cardiopatías isquémicas, cirrosis, diabetes, enfermedades vasculares cerebral y enfermedad renal crónica. No obstante, ha aumentado de manera muy importante la violencia interpersonal en un 807.5 % al pasar del lugar 21 al tercero del 2007 al 2017 (IHME 2018), y el Estado se sitúa en primer lugar de obesidad en el país al presentar 987.07 por cada cien mil habitantes.

Desde una perspectiva más amplia, el sistema de salud en México se ha caracterizado por su excesiva fragmentación organizacional y desigualdad en diversos ámbitos como en el territorio, aun cuando ha experimentado un conjunto de reformas orientadas a su universalización e integración (Bode y Culebro, 2014, 2018). En el caso de Yucatán, de acuerdo con la legislación estatal (art. 7) el Sistema de Salud del Estado está organizado alrededor de las dependencias y organismos públicos, personas físicas y morales tanto privadas como públicas que prestan los servicios de salud; así como los mecanismos de coordinación para la planeación. La misma regulación considera al Estado como autoridad sanitaria y la coordinación del sistema de salud, para entre otras cosas, conducir la política estatal de acuerdo con las políticas del Sistema Nacional de Salud, coordinar y los programas y servicios y apoyar y coadyuvar los programas y servicios del gobierno federal, así como la regulación que se establezca desde el ámbito federal

De acuerdo, a la legislación, la prestación de los servicios de salud en el Estado se lleva a cabo mediante un tipo de estructura que promueve la desconcentración de los servicios ya sea a través de funciones desde el ámbito administrativo y por regiones en cuanto a la salud, tal y como sucede en otros Estados de la República Mexicana, a esta estructura es un organismo público descentralizado llamado “Servicios de Salud de Yucatán”, integrado por una 4 Direcciones generales: de Planeación y Desarrollo; de Dirección de Prevención y Protección de la Salud; de Protección contra Riesgos Sanitarios y de Administración y Finanzas; así como una Coordinación de Asuntos Jurídicos y otra del Régimen de Protección Social en Salud; además

por los Hospitales integrantes de la Red Hospitalaria del Estado y los Laboratorios Estatal de Referencia Epidemiológica, y el de Salud Pública y Centro Estatal de la Transfusión Sanguínea y territorialmente por las Jurisdicciones Sanitarias (Reglamento interno de la Secretaría de Salud en Yucatán).

Según el plan estatal la planeación y las acciones del sistema de salud, se encuentran comprometidos con la agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sustentable de la ONU. No obstante que en el 2016 se registró una reducción del 12.5% con relación a 2008 de la población con acceso a los servicios de salud (Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Yucatán 2018-2024). Por lo que en el 2016 el estado alcanzó una cobertura del 85.6% adscrita a varias instituciones de salud estatales y federales, con 2.2 médicos por cada mil habitantes, que, aunque es poco se encuentra por arriba del promedio nacional.

3.2 Después de la urgencia. La nueva normalidad, 1 de junio de 2020.

Etapas intermedia de respuesta.

Después de dos meses y medio, el primero de junio a nivel federal se establece el fin de la Jornada Nacional de Sana Distancia y el comienzo de la llamada Nueva Normalidad. Esta nueva etapa de la estrategia federal incluía la revisión de ciertos indicadores de evolución de la pandemia en cada entidad, para que, en conjunto con cada gobierno local, se decidiera el inicio de la reactivación económica en ese territorio. La estrategia federal propuso la lógica del semáforo para analizar el estatus de la pandemia en cada entidad. Los colores rojo, naranja, amarillo y verde mostraban el nivel de apertura posible en lo económico en ese territorio. El rojo ordenaba el funcionamiento de sectores económicos esenciales hasta llegar al color verde, el cual permitía la reactivación total de la economía.

Para esa misma fecha (1 de junio de 2020), Yucatán regresaba en color rojo en el semáforo federal, sin embargo, el Gobierno del Estado permitió abrir el sector construcción al incluirlo entre las actividades esenciales, decisión ligada a la necesidad de reactivar la economía en el territorio. Al mismo tiempo, terminaba prohibición de la venta de bebidas alcohólicas, pero se establecía la restricción de venta por medios electrónicos y distribución a domicilios para evitar acumulación de personas en los expendios de cerveza. Esta restricción permanecería hasta el 28 de junio. Sin embargo, una semana después, el 8 de junio se decidió cambiar el color del semáforo para Yucatán, y comenzar con la reactivación de la economía con el inicio de la llamada “Ola Uno” de reapertura económica (Gobierno de Yucatán), la cual permitía el reinicio de actividades de la industria manufacturera, el sector inmobiliario, despachos, comercio al mayoreo y el menudeo con restricciones de aforo.

Asimismo, las autoridades autorizaban al sector restaurantero para operar con un aforo máximo del 25 por ciento, excepto fines de semana. Durante los siguientes días se incrementó el número de personas que acudían al centro de la ciudad con largas filas en el transporte público. Un elemento importante en esta etapa es el hecho de que en muchas ocasiones las crisis coexisten junto con otros fenómenos que también alertan situaciones de crisis, en el caso de Yucatán, durante la primera semana de junio, la tormenta tropical “Cristóbal” afectó cinco días de lluvia intensa, las cuales provocaron inundaciones importantes en varias comunidades rurales de la entidad, aun cuando el gobierno del Estado junto con la población ha diseñado protocolo para estas situaciones. Los daños requirieron el traslado de algunas comunidades rurales a albergues y la entrega de despensas a familias para poder alimentarse ante la afectación (El Universal, 6 de junio 2020).

El 15 de junio, una semana después del inicio de la llamada Ola Uno, los casos de contagios diarios e ingreso a hospitales de enfermos de Covid-19 se incrementaron, considerablemente. En redes sociales se mostraron casos de personas que no fueron admitidas en hospitales públicos y privados, incluso algunas clínicas particulares colocaban en sus entradas carteles avisando que están al 100 por ciento de su capacidad. Parte de la opinión pública comenzaba a pedir el regresó al semáforo rojo (Diario de Yucatán, 5 de junio, 2020).

En el inicio del mes de julio se presentaba una percepción por parte de la sociedad de que el sistema de salud se estaba colapsando. Los medios de comunicación documentaban casos de personas que recorrían varios hospitales y no eran aceptados, e incluso se mostraban imágenes de personas que fallecían en las puertas de algunos nosocomios e imágenes de enfermeros y médicos que describen que el hospital está lleno (Quadratin, 2020; El Herald, 8 Julio 2020). Todas estas circunstancias dividieron a la población, ya que una parte de la sociedad comenzaba a pedir regresar a semáforo rojo mientras que otra exigía la apertura del Centro de Convenciones Siglo XXI, el cual se usaría en caso del colapso del sistema de salud.

En términos de comunicación y gestión de crisis el Ejecutivo Estatal intentó comunicar que el sistema de salud no estaba colapsado, por ello, y entre las acciones que realizó el Gobernador fueron una serie de recorridos en los hospitales entre los que estaba un hospital del ISSSTE en el mostraba la disponibilidad de camas. Mientras tanto, el secretario de Salud estatal conducía a los medios de comunicación a un recorrido por el Centro de Convenciones Siglo XXI y mostraba que estaba que está listo para negar los rumores que aseguraban se había desmantelado (Sala de prensa Gobierno de Yucatán).

Además, los problemas de coordinación comenzaban a manifestarse, el incremento de casos de pacientes rechazados en hospitales del IMSS generaba tensiones entre la institución fede-

ral y el Gobierno estatal, al grado que el segundo aseguró que los datos de camas disponibles en estas clínicas no eran correctamente reportados. En medio de esta situación se anunciaba la renuncia del director de uno de los dos principales hospitales del IMSS en la entidad. Las diferencias entre los niveles de gobierno continuaban y para el 3 de julio, el Gobierno Federal proponía que Yucatán regresara a semáforo rojo en la semana del 6 al 12 de julio, sin embargo, el Ejecutivo Estatal no aceptó la propuesta y reafirmó que la entidad continúa en semáforo color naranja (Diario de Yucatán, 3 de Julio, 2020). La decisión anterior fue cuestionada debido a que el secretario de Salud estatal señaló en el parte médico de ese día que tres de los cinco indicadores del semáforo estatal estaban en rojo y en ascenso (Quadrantin, 25 de junio; Diario de Yucatán, 9 de Junio, 2020)

Ese mismo día se establecía que los restaurantes ya podrían abrir para venta en piso los fines de semana y autoriza la apertura de las marinas del Estado bajo el argumento que ofrecían sustento económico a cuatro mil familias yucatecas. En días posteriores se observaba en las playas yucatecas el movimiento de yates de recreo de familias que por lo general pasan su verano en sus propiedades en las playas yucatecas. En redes sociales se incrementaron las voces que exigían la apertura del Centro de Convenciones Siglo XXI por la saturación de los hospitales en Yucatán, sin embargo, la falta de personal médico y de enfermería especializada retardó su apertura. (Quadrantin, 25 de Junio).

Días después el Gobierno del Estado lanzó una convocatoria para contratar personal médico y de enfermería adicional y es hasta el 13 de julio que se pone en marcha el citado centro, aunque solo para recibir a pacientes que ya hospitalizados estén en la última etapa de recuperación. El objetivo consistió en liberar camas en los hospitales del Estado para que pudieran recibir a pacientes en estado crítico, sin embargo, prevalece los problemas de coordinación entre autoridades federales y estatales, ya que el IMSS no permitía los primeros días el traslado de sus pacientes al Siglo XXI, situación que el Gobernador lamenta en una de sus entrevistas (Gobierno de Yucatán).

3.3 Segunda fase intermedia de respuesta.

Endurecimiento de medias y divergencias con el gobierno federal.

El martes 14 de julio, el gobernador Mauricio Vila Dosal dirigió un mensaje a los yucatecos en el que afirma que la principal causa del incremento en el número de casos de Covid-19 es el relajamiento de las medidas de higiene y cuidado de la población de Yucatán; dijo, además, que muchos yucatecos han confundido la reactivación económica con la reactivación de la vida social. En el mensaje advirtió que es el “último llamado a los yucatecos” para no relajar

su cuidado ante el coronavirus porque de lo contrario Yucatán regresaría al semáforo rojo. Señaló que la apertura del Centro de Convenciones y un hospital provisional en Valladolid significa que ya se estaban usando la reserva de camas y equipos y no sería posible habilitar más camas, pues el personal médico en Yucatán se encontraba laborando prácticamente al 100 por ciento. En el mismo mensaje estableció una serie de medidas que buscan restringir el contacto social innecesario, fiestas y reuniones sociales. (Cambio 22, 14 de Julio). Entre otros elementos, las medidas fueron más drásticas y estaban la prohibición, de nuevo, de venta de alcohol, limitar la circulación de vehículos de las 22:30 a las 5 horas (excepto para vehículos de emergencia, traslados a hospitales y de personal de salud y para compras de medicinas); los negocios no esenciales deberían cerrar a más tardar a las 6 de la tarde y no podrán laborar sábados y domingos. En cuanto a los restaurantes, de lunes a viernes deberían cerrar a las 22 horas y los sábados y domingos solo podrán operar en la modalidad de servicio a domicilio. Se cerraban de nuevo todas las marinas del estado y solo se permitía la pesca rivereña.

Las medidas anunciadas por el Gobernador generaron posiciones encontradas en la opinión pública. Por un lado, algunas voces las respaldan porque muchos consideran que la principal causa de los incrementos de casos de coronavirus consistía en el relajamiento social de los habitantes del Estado. Sin embargo, otros sectores sociales mencionaban que era la saturación del transporte público la que propiciaba este contagio ya que miles de yucatecos lo utilizan a diario para trasladarse a sus centros de trabajo, y por ellos ahí se encontraba el principal foco de contagio (Novedades de Yucatán, 15 de Julio).

Dichas voces pedían establecer medidas para evitar los contagios en el transporte público. Estas peticiones iban desde regresar al semáforo rojo hasta algunas simples medidas para evitar la saturación en el transporte público. Por otro lado, restaurantes y expendios de cervezas sufren un impacto en sus economías al prohibir la venta de cerveza por segunda vez durante la pandemia, además de la reducción en el horario de servicio y cierre fines de semana. Actualmente, se observa que algunos restaurantes tradicionales de la ciudad de Mérida han bajado sus cortinas.

La divergencia y débil coordinación entre el Estado y las Autoridades Federales se apreciaba cada vez más en el diseño e implementación. Por ejemplo, a finales de julio y principios de agosto, los medios destacaban un conflicto entre algunos titulares de gobiernos estatales y la autoridad federal sobre el color del semáforo. En el caso de Yucatán, la Federación de nuevo pidió regresar a semáforo rojo y endurece su postura al decir que el color del semáforo no se negocia. Sin embargo, el Gobernador ratificó en los primeros días de agosto que la entidad permanece en color naranja, argumentando que los indicadores de del Gobierno Federal presentaban un retraso.

3.3.1 Agosto. Escalamiento de la pandemia y mayor divergencia con el Gobierno Federal

El mes de agosto fue particularmente difícil para el Estado de Yucatán, durante todo ese mes los contagios llegaron a más de 200 y se mantuvo un ritmo de más de 30 fallecidos al día durante un mes. Asimismo, se intensificaron las críticas sobre el deficiente transporte público, como principal fuente de contagio entre los yucatecos; se cuestionaba si el recorte de horarios de circulación de vehículos incrementó la concentración de gente en el centro de la ciudad, al disponer de menos horas para realizar sus actividades. También, se observaron largas filas de personas saliendo de sus trabajos para alcanzar los últimos autobuses de la noche. En general, se criticó si las medidas implementadas por el Gobierno del Estado fueron las adecuadas para controlar la pandemia y el enorme impacto en algunos sectores económicos locales, como los restaurantes y los relacionados con la venta de bebidas alcohólicas.

A raíz de estos acontecimientos, el 10 de agosto el Gobernador dirigió un segundo mensaje a la población en el que señalaba que las medidas establecidas el 14 de julio habían funcionado a pesar de la evidencia en contra; aunque reconocía que el transporte público era un punto sensible y que se debía mejorar para disminuir los contagios. No obstante, solo mencionaba que se trabajaría en una estrategia para mejorar esta situación lo que se anunciaría días después que se anunciaría en los días siguientes, lo cual no sucedió (Diario Novedades de Yucatán)

Al día siguiente el 11 de agosto, las medidas se intensificaron y se publicó el decreto que ratificaba la ley seca y que comprendería hasta el 17 de septiembre en todo el Estado, así como la prohibición de la circulación de vehículos particulares después de las 10 de la noche hasta las 5 de la mañana. Al mismo tiempo se prohibía la comercialización de productos considerados “no necesarios” después de las seis de la tarde y los fines de semana en los negocios minoristas y las tiendas de conveniencia.

Los programas y políticas anteriores generaron amplios cuestionamientos sobre su impacto en la economía local y su efectividad para controlar los contagios por Covid-19. Las personas relacionadas con el sector restaurantero (meseros, cocineros, etc.) y con la comercialización de bebidas alcohólicas mostraron su descontento e inconformidad ante las decisiones anteriores, pues debían soportar un mes más el cierre parcial o total de sus centros de trabajo, con lo que el impacto en los sectores de los servicios en Yucatán fue todavía mayor. Fue tan grande el impacto que la Cámara de la Industria Restaurantera en Yucatán (Canirac) señaló que cuatro mil establecimientos dedicados a la preparación de alimentos habían cerrado de los 16 mil con los que contaba el Estado antes de la pandemia.

Por otro lado, el impacto también se reflejó en la pérdida de empleos ya que según cifras del IMSS, de marzo a julio en Yucatán se habían perdido 25 mil 783 empleos (permanentes y eventuales), 6.65% menos de los registrados en ese Instituto al inicio de la pandemia. En junio, la economía de Yucatán parecía haber tocado fondo en cuanto a pérdidas de empleos al solo disminuir 529 los registros en el IMSS durante ese mes. Sin embargo, en julio se inició de nuevo la pérdida acelerada de empleos en el Estado al reportar la Institución una disminución de 4 mil 880 empleos solo en ese mes.

A pesar del endurecimiento de las medidas, para el 11 de agosto, la Secretaría de Salud Federal reportó que Yucatán se convertía en el segundo estado del país con mayor incidencia en casos de coronavirus con 65 por cada 100 mil habitantes. El primer lugar, para esa fecha, lo ocupaba Baja California Sur con 134 contagios por cada 100 mil habitantes. La dependencia también mencionaba que la ciudad de Mérida se ubica entre los tres municipios con más casos activos en esa fecha, por debajo de Puebla con 874; Centro (Tabasco) con 854 y la capital de Yucatán con 720 casos activos (Secretaría de Salud).

4. Discusión. La confianza institucional y la gestión de crisis ante el COVID-19.

En cuanto a la fase de preparación, el Estado de Yucatán afrontó a la crisis sanitaria en condiciones poco propicias, ya que llegó con un sistema de salud y condiciones de su población poco favorables para gestionar la crisis de la pandemia, no sólo por los procesos de transformación y la fragmentación y débil coordinación del sistema de salud del país sino también por las condiciones de salud del Estado (Cruz et al 2020; Culebro 2020). Por ejemplo, según datos del CONEVAL, en 2018, en Yucatán 310 mil personas (14.1% del total de su población) carecía del acceso a los servicios de salud, es decir, no contaban con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social o los servicios médicos privados. Así mismo, para ese mismo año, Coneval reportó a 1 millón 200 mil personas en el estado, es decir el 55.3% de su población sin acceso a la seguridad social. Esta carencia que se refiere a la población que no disponía de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria, o goza de una jubilación o pensión.

Por otra parte, algunos indicadores en materia de condiciones de salud de la población en Yucatán presentaban a un escenario muy adverso para enfrentar la crisis de la pandemia dada sus características. Por ejemplo, según datos de la Secretaría de Salud, en 2018, Yucatán era el estado de la República con la mayor tasa de obesidad registrada, la cual era de 996.5 per-

sonas por cada 100 mil habitantes; siendo la media nacional de 557.3 personas por cada 100 habitantes. Además, para ese mismo año, Yucatán ocupó el octavo lugar entre las entidades federativas con mayor incidencia de enfermedades, con una tasa de morbilidad de 480.6 por cada mil habitantes, cifra superior al promedio nacional de 357.7 por cada mil. Las infecciones respiratorias agudas, las infecciones intestinales y las infecciones en vías urinarias cubrían el 80% del total de incidencias de enfermedades de la entidad. Aún más, en 2018, Yucatán fue la primera entidad con mayor incidencia de influenza en el país.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, en la fase de respuesta de la primera etapa de la gestión de la pandemia en Yucatán parecía que la crisis podía enfrentarse con éxito. Por una parte, el capital social y la confianza en las instituciones de la población yucateca jugaron un papel importante para la percepción de las estrategias tomadas para disminuir el impacto de la crisis. Las políticas implementadas por el gobierno estatal, a pesar de ser más restrictivas a la movilidad que las medidas federales, fueron bien aceptadas por la población. Durante esta primera etapa, el impacto en los sectores productivos fue menor y la detención de la economía local no causó mayor reclamo al entenderse que se privilegiaba la salud de la población y que, en teoría, un confinamiento más drástico produciría una reactivación de la economía en menor tiempo. Tal y como se muestra en la siguiente tabla partimos de la idea de que al inicio de la pandemia existía un alto nivel de confianza que posteriormente se fue modificando.

Tabla 2. Indicadores de confianza al inicio de la pandemia.

Indicador		Porcentaje Yucatán	Porcentaje Nacional
Percepción del desempeño. Nivel de confianza en autoridades de seguridad pública	Policía estatal	75.8%	57.9%
	Procuraduría estatal	70.7%	54.8%
Percepción de corrupción en autoridades de seguridad pública	Policía estatal	57.7%	64.1%
	Procuraduría estatal	60.8%	65.5%
Calidad gubernamental	Servicios de salud estatales. Información oportuna	86.3%	76.1%
	Confianza en las instituciones. Gobiernos estatales	66.3%	40.5%

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 / Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019.

Además, durante las primeras respuestas a la crisis se pudo observar (Gobierno de Yucatán, 2020) la forma en la cual se transmitieron algunas de las políticas y la idea de que el gobierno estaba a cargo de la situación ante un gran nivel de incertidumbre propio de las crisis, lo cual parecía generar confianza suficiente en la población. El gobierno del estado parecía gestionar la crisis con éxito al realizar algunas de las acciones importantes (Boin, A., et al 2013) para enfrentar la crisis tales como la detección temprana, darle sentido y significado, tomar decisiones, comunicación y rendición de cuentas (Cruz et al 2020). Desde el punto de vista político y económico las respuestas que esperaba la población de su autoridad parecían ser consistentes con las expectativas generadas. En cuanto a lo político la rápida intervención de las autoridades, junto con la confianza en las instituciones, fortalecía la legitimidad directiva y los instrumentos de gobernanza. En cuanto a lo económico las medidas parecían poder reducir los efectos de las crisis de salud en el sector productivo.

Sin embargo, después de dos meses y medio la percepción ciudadana sobre el manejo de la crisis por parte del gobierno del estado cambió, y la confianza en las instituciones disminuyó. Algunas medidas parecían afectar aún más al sector productivo del estado concentrado principalmente en el sector servicios (El Economista, 11 sept, 2020). Esta situación se agravó como resultado en primer lugar por de algunas estrategias y circunstancias, tales como la larga duración de las medidas de confinamiento, el contexto productivo y socioeconómico del estado, y en segundo lugar debido a los problemas de coordinación y divergencias en las políticas con otros niveles de gobierno, así como el problema anterior del transporte público en Mérida (El Universal, Junio, 7, 2020; 19, Junio, 2020).

Con el transcurrir de las semanas, y el inicio de la reactivación económica en el estado, la crisis se agudizó en cuestiones de salud, y la distancia entre el gobierno y la ciudadanía aumentaba con impactos importantes en la economía. El número de personas hospitalizadas parecía desbordar la capacidad hospitalaria de la entidad y los casos de personas que no eran admitidas en hospitales de la entidad eran documentadas en redes sociales mientras el gobierno del estado intentaba comunicar el no colapso del sistema de salud (La Jornada, 14 Julio). Asimismo, diversas voces de la sociedad sugerían que el persistente problema del transporte público en el centro de la ciudad era en el hacinado centro de la ciudad Mérida y en específico en el transporte público, un viejo problema público de Mérida, donde se contagiaba el mayor número de personas (El Universal, 19, junio, 2020; diario de Yucatán 10, junio, 2020). La población solicitaba respuestas a las autoridades que parecían, en este momento, no llegar. La confianza de la población con relación a la gestión de la crisis por parte de la autoridad comenzaba a disminuir.

En las siguientes semanas se emitieron una serie de nuevas medidas propuestas por el gobierno del estado que recrudecían aún más las medidas de movilidad y afectaban directamente el funcionamiento de algunos sectores comerciales en la entidad para enfrentar el alza de contagios, las cuales no tuvieron el respaldo de la población. En el ámbito económico, estas políticas significaban la afectación de gran parte de la población que llevaba tres meses sin poder trabajar. Así como un mayor impacto negativo a pequeños negocios que ya resentían la disminución o la falta de ingresos por la pandemia (Quadrantin, 11 de julio; Diario de Yucatán, 10, junio, 2020).

Las decisiones del gobierno del estado fueron fuertemente cuestionadas por la sociedad por el impacto económico en la población, pero sobre todo porque no parecían, desde las perspectivas de la sociedad, enfrentar las causas reales de los contagios: el deficiente transporte público y el hacinamiento en el centro de la ciudad. Un punto importante es que las características propias del sector productivo que están centradas en el comercio, restaurantes, y turismo propició que las medidas de reducir la movilidad en el espacio público tuvieron mayor impacto en la economía local. Las estrictas restricciones impuestas por el gobierno del estado que buscaban disminuir la movilidad en el espacio público y su larga duración afectaron de manera significativa en el empleo y en el bolsillo de la población, por ejemplo, para el mes de agosto se habían perdido al menos 25 mil empleos considerados como la peor caída del empleo de todas las crisis económicas anteriores. Las plazas comerciales fueron cerradas y restaurantes que no podían trabajar en las noches y los fines de semana fueron las imágenes que debilitaron la confianza en las medidas. Personas cuyos trabajos estaban ligados a restaurantes y pequeños comercios fueron de las más afectadas (Novedades de Yucatán, 11 de Julio; 14 de agosto, Diario de Yucatán, 10 de junio 2020).

Así mismo, la pandemia evidencio algunos de los problemas públicos que enfrentaba, ya sea como trayectorias históricas de la sociedad Yucateca como el transporte público en Mérida. Pero también los instrumentos de aprendizaje generados a partir de otras crisis recurrentes como las tormentas y los huracanes. Con relación al primero, con el inicio gradual de la apertura de la economía, el centro de la ciudad y el transporte público se vieron saturados de gente. Con un modelo de transporte que durante años ha utilizado el centro de la ciudad como punto de trasbordo y los desequilibrios regionales que hacen a la zona metropolitana de Mérida como la generadora del 90% de los ingresos del Estado, la aglomeración de gente en el primer cuadro de la ciudad es una imagen diaria. Trabajadores que llegan al centro para trasbordar hacia otra parte de la ciudad y un comercio fomentado por la misma aglomeración de personas complicaba la necesidad de la sana distancia, y otras medidas para evitar el contagio (diario de Yucatán, 10 de junio 2020). A través de este artículo, se señala también que en ocasiones

las etapas de las crisis y gestión de crisis no son necesariamente lineales, sino que pueden coexistir diversas crisis en etapas distintas; y que incluso en una de ellas como los huracanes y las tormentas pueden existir áreas de aprendizaje y adaptación, y en otras no, lo cual lleva al cambio en la misma naturaleza de las crisis, volviéndolas mucho más complejas (Boin and Lagadec, 2000).

Por otra parte, dentro de lo que poder ser la etapa de preparación, el diseño institucional del sector salud en México complicó la coordinación entre el gobierno del estado y el federal. En diversos momentos se observaron conflictos de coordinación entre las autoridades estatales y federales de la salud, e incluso en asociaciones de gobernadores y alcaldes con el gobierno federal, y de forma horizontal entre las organizaciones del sector salud. Finalmente, se observó que el papel de la autoridad en su carácter de liderazgos políticos es fundamental para una exitosa gestión de la crisis. Sin embargo, las características del contexto, la duración de la crisis, y la incertidumbre enfrentó a los gobiernos a una toma de decisiones compleja y que necesitaron de urgencia. En poco tiempo se pasó de una gestión de la crisis en apariencia exitosa a una en la que la ciudadanía pierda la confianza en las políticas públicas implementadas.

5. Conclusiones.

El objetivo del artículo consistió en determinar por un lado la forma en la cual el diseño e implementación de las políticas han afectado la relación entre la ciudadanía y el gobierno estatal durante la pandemia, y por el otro, conocer el impacto de confianza en las políticas públicas en los distintos sectores de la sociedad, particularmente las estrategias del gobierno estatal junto con las del gobierno Federal. Para llevar a cabo lo anterior, se emplearon algunos elementos de la literatura sobre gestión de crisis y otros relacionales con las características de los enfoques institucionales, tales como la importancia del contexto político administrativo donde se diseñan e implementan las políticas públicas.

Como se observó en este caso, las respuestas institucionales y las capacidades organizacionales influyeron en el deterioro de la relación entre la sociedad y el gobierno del Estado. La gestión de la crisis de salud produjo una serie de políticas que dado el contexto productivo de Yucatán complicó aún más la economía de las familias. Las funciones de la autoridad son muy importantes durante la gestión de la crisis del COVID-19, no sólo por el alto nivel de incertidumbre y potencial amenaza, sino también por el margen de acción en el ámbito de la salud, lo que se puede apreciar en el desarrollo de las políticas y en su impacto. Algunos elementos

del liderazgo como el dar sentido a la crisis y la detección durante la gestión, fueron relevantes en el impacto de algunos sectores como el turístico y los restaurantes.

El artículo contribuye de manera importante a la literatura sobre confianza institucional y desempeño en función de la percepción de los ciudadanos al aplicarla a un gobierno subnacional durante la gestión de crisis. Además, el estudio señala la importancia de realizar análisis posteriores análisis en aquellos países o regiones similares al estado de Yucatán, en los que la implementación de las políticas para disminuir el impacto ha sido distinta, y que precisamente las características de esas políticas, junto con el contexto en el que se desarrolla la pandemia, tiene un gran impacto en los sectores productivos. Se resalta también, la importancia de generar políticas públicas que apoyen a los sectores productivos, más aún en estas circunstancias de crisis por la pandemia. Aunque la crisis afectó en lo general a toda a economía, cada sector económico tuvo afectaciones diferenciadas. El contexto productivo de Yucatán ligado al comercio, restaurantes y turismo requiere políticas públicas diferenciadas para enfrentar la crisis. La poca respuesta de apoyo a los sectores productivos generó que en pocos meses la confianza en la forma de gestionar la crisis por el gobierno del estado sea cuestionada. Creemos que el artículo contribuye a la literatura sobre gestión de crisis al abordar las dinámicas particulares de los gobiernos subnacionales y los problemas de coordinación que surgen en la implementación de políticas públicas destinadas a disminuir el impacto de la crisis en contextos político-administrativos complejos.

De esta forma la capacidad de gobernanza y legitimidad se vuelven relevantes para el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a mitigar el impacto de la crisis y en consecuencia en los impactos en los sectores productivos. Lo anteriormente expuesto nos indica que la separación entre la ciudadanía y el gobierno traen importantes consecuencias en la economía, y que las afectaciones en los sectores productivo son el resultado del tipo de decisiones que se toman en situaciones de crisis, así como de las capacidades e instrumentos de regulación de los gobiernos subnacionales, lo que resulta que a mayor confianza menores impactos en los sectores de servicios y turísticos como en el caso de Yucatán.

A pesar de que todos los países han tenido que enfrentar la pandemia, la implementación de las políticas para disminuir el impacto ha sido distinto, y es precisamente las características de esas políticas, junto con el contexto en el que se desarrolla la pandemia, lo que produce un impacto diferenciado en los sectores productivos. En cuestión de gestión de crisis es muy importante el liderazgo tal y como se ha observado a lo largo del texto. La comunicación con la ciudadanía permite dar sentido y significado a la crisis. El capital social y la confianza hacia las instituciones permite legitimar las acciones. Sin embargo, son cruciales las capacidades

organizaciones ante el reto de toma de decisiones con una alta incertidumbre para que permanezca la confianza de la ciudadanía.

6. Referencias

Altheide, D. L., & Schneider, C. J. (2012). *Qualitative media analysis* (Vol. 38). Sage Publications.

Ashworth, R. E., McDermott, A. M., & Currie, G. (2019). Theorizing from qualitative research in public administration: Plurality through a combination of rigor and richness. *Journal of public administration research and theory*, 29(2), 318-333.

Askvik Steinar, Jamil Ishtiaq, Nath Teck. (2011) "Citizens' trust in public and political institutions in Nepal". *International Political Science Review*. 2011;32(4):417-437. doi:10.1177/0192512110377437

Askvik, S., & Jamil, I. (2013). The institutional trust paradox in Bangladesh. *Public Organization Review*, 13(4), 459-476.

Askvik, Steinar (2010). The dynamics of political trust in South Africa, 1995–2006. *Politikon*, 37(1), 25-44.

Askvik, Steinar. (2008). "Trust in the post-apartheid government of South Africa: The roles of identity and policy performance". *Commonwealth & Comparative Politics*, 46(4), 516-539.

Baniamin, Hasan. M., Jamil, Ishtiaq., & Askvik, Steinar. (2020). "Mismatch between lower performance and higher trust in the civil service: Can culture provide an explanation?". *International Political Science Review*, 41(2), 192-206.

Barzelay, Michael. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue* (Vol. 3). Univ of California Press.

Bode, Ingo., & Culebro Moreno Jorge. (2018). "Paradoxical Internationalization: Regulatory Reforms in the Mexican Health-Care System through the Lens of European Experience". *Politics & Policy*, 46(4), 678-710.

Bode, Ingo., & Culebro Moreno, Jorge. (2014). "La tensión entre la fragmentación y la integración en la reforma a los sistemas de salud: Un estudio comparativo entre Alemania y México". *Región y sociedad*, 26(61), 235-266.

Boin, Arjen and Lagadec, Patrick. (2000), "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8: 185-191. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.00138>.

- Boin, Arjen. (2009). "The new world of crises and crisis management: Implications for policymaking and research". *Review of Policy research*, 26(4), 367-377.
- Boin, Arjen., & Hart, Paul. T. (2003). "Public leadership in times of crisis: mission impossible?". *Public administration review*, 63(5), 544-553.
- Boin, Arjen., Kuipers, Sanneke., & Overdijk, Werner. (2013). "Leadership in times of crisis: A framework for assessment". *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.
- Boin, Arjen., Stern, Erick., & Sundelius, Bengt. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- Boin, Arne., McConnell, Allan., & Hart, Paul. (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Palgrave Macmillan
- Brodkin, Evelyn. Z. (2012). "Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future". *Public Administration Review*. 72:940-949
- CEPAL, (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. CEPAL.
- Christensen, Tom., & Lægreid, Per. (2016). "A transformative perspective". In *Theory and Practice of Public Sector Reform* (pp. 27-43). Routledge.
- Christensen, Tom., Lægreid, Per., & Røvik, Kjell. Arne. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Routledge.
- Crandall, William R., Parnell, Jon. A., & Spillan, John E. (2013). *Crisis management: Leading in the new strategy landscape*. Sage Publications.
- Cruz, Pablo., Culebro, Jorge., & Méndez, Benjamín. (2020) "Liderazgo y gestión de crisis en México en las primeras respuestas al COVID-19." *Revista Buen Gobierno*. No. 29 Julio – Diciembre 2020 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C
- Culebro, Jorge.. (2020). "México ante el Covid-19 Gestión de crisis y retos para el sistema de salud. La coordinación vertical y horizontal para los sistemas de salud en México". *LA HUMANIDAD A PRUEBA*, 19(2), 44.
- Czarniawska, Barbara. (2004). *Narratives in social science research*. Sage.
- Czarniawska, Barbara. (Ed.). (1997). *A narrative approach to organization studies* (Vol. 43). Sage Publications.

- de Melo, Tiago., & Figueiredo, Carlos. M. (2021). "Comparing News articles and tweets about COVID-19 in Brazil: sentiment analysis and topic modeling approach". *JMIR Public Health and Surveillance*, 7(2), e24585.
- Dekker, R. (2019). *Qualitative Comparative Analysis in Political Science: A Study of Media Effects on the Policy Agenda*. SAGE Publications Ltd.
- Drennan, Lynn., McConnell, Allan., & Stark, Allastair. (2014). *Risk and crisis management in the public sector*. Routledge.
- Hu, Xiaojiang., Cook, Sarah., & Salazar, Miguel. (2008). "Internal migration and health in China". *The Lancet*, 372(9651), 1717-1719
- IHME (2018). *Health Metrics and Evaluation*. IHMS, University of Washington
- Jamil, IShtiaq., & Askvik, Steinar. (2015). "Citizens' trust in public and political institutions in Bangladesh and Nepal". In *Governance in South, Southeast, and East Asia* (pp. 157-173). Springer, Cham.
- Keating, Michael, and Donatella Della Porta. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press, 2008.
- Rosenthal, U., Boin, A., & Comfort, L. K. (2001). *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Charles C Thomas Publisher.
- Keating, Michael., & Della Porta, Donatella. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge University Press.
- Lægreid, Per. and Lisse, Rykkja, eds. (2019). *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*. London: Palgrave. Macmillan.
- Linstrom, Margaret., & Marais, Willemien. (2012). "Qualitative news frame analysis: a methodology". *Communitas*, 17, 21-38.
- Lipsky, Michael. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. Retrieved August 26, 2020, from <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Luton, L. S. (2015). *Qualitative research approaches for public administration*. Routledge.
- Ma, R. (2005). "Media, crisis, and SARS: An introduction". En *Asian journal of communication*, 15(3), 241-246.
- March, James. G., & Olsen, Johan. P. (1983). "The new institutionalism: Organizational factors in political life". *American political science review*, 78(3), 734-749.

- March, James. G., & Olsen, Johan. P. (1996). "Institutional perspectives on political institutions". *Governance*, 9(3), 247-264.
- Mergel, I. (2013). A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government information quarterly*, 30(4), 327-334.
- Ochrana, Frantisek, (2018). "Methodology of Social Sciences" Prague, Karolinum Press.
- Scott L. Greer , Elizabeth J. King , Elize Massard da Fonseca & Andre Peralta Santos (2020): "The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses", en *Global Public Health*, Sep. 15 (9). Pp. 1413-1416.
- Steinmo, Sven. (2008). "Historical institutionalism"., 118-138. En Donatella Porta and Micheael Keating (eds) *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. (118.138) Cambridge University Press.
- Thirumaran, K., Mohammadi, Zore., Pourabedin, Zarah., Azzali, Simonsa., & Sim, Karen. (2021). COVID-19 in Singapore and New Zealand: Newspaper portrayal, crisis management. *Tourism Management Perspectives*, 38, 100812.
- Tom Christensen & Per Lægreid (2020) "The coronavirus crisis—crisis communication, meaning-making, and reputation management", *International Public Management Journal*, 23:5, 713-729,
- Tuchman, G. (2002). Media institutions qualitative methods in the study of news. In *A handbook of qualitative methodologies for mass communication research* (pp. 93-106). Routledge.
- Tummers, L., & Karsten, N. (2012). Reflecting on the role of literature in qualitative public administration research: Learning from grounded theory. *Administration & Society*, 44(1), 64-86.
- Vindrola-Padros, Cecilia et al (2020). "Carrying out rapid qualitative research during a pandemic: emerging lessons from COVID-19". *Qualitative health research*, 30(14), 2192-2204.
- WHO, (2007) "Everybody business : strengthening health systems to improve health outcomes : WHO's framework for action." *WHO*.
- Zamudio, Laura . (2021). "Gobernanza indirecta de crisis transnacionales". *Foro Internacional*, 61(2 (244), 299-332.

Páginas web.

<https://reactivacion.yucatan.gob.mx/>

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Yucatán, disponible en : http://www.yucatan.gob.mx/docs/transparencia/ped/2018_2024/2019-03-30_2.pdf.

“Hospitales Covid en Mérida comienzan a llenarse por alza en contagios”, disponible en <https://yucatan.quadratin.com.mx/salud/hospitales-covid-en-merida-sin-capacidad-para-recibir-mas-pacientes/> (fecha de consulta: 15 agosto, 2020)

“Hospital del ISSTE en Mérida, colapsado denuncian enfermeras”, disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2020/7/8/hospital-del-issste-en-merida-colapsado-denuncian-enfermeras-190966.html> (fecha de consulta: 15 agosto, 2020)

“El Gobernador Mauricio Vila Dosal visita el piso 2 del Hospital Regional”. Disponible en http://www.yucatan.gob.mx/saladeprensa/ver_notas.php?id=3104 (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

“Rechazan pacientes sospechosos del Covid-19”. Disponible en: <https://yucatan.quadratin.com.mx/salud/rechazan-pacientes-sospechosos-de-covid-19-por-sobrecupo-en-el-imss/> (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

“Urgen Médicos la apertura del Siglo XXI para la atención del Covid”. Disponible en : <https://yucatan.quadratin.com.mx/salud/urgem-medicos-la-apertura-del-siglo-xxi-para-atencion-del-covid-19/> (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

“Mensaje del Gobernador Mauricio Vila al pueblo de Yucatán,”. Disponible en: <https://cambio22.mx/mensaje-del-gobernador-mauricio-vila-al-pueblo-de-yucatan/>

“Miércoles de luto en Yucatán: reportan 35 muertes por coronavirus en un solo día”. Disponible en: <https://sipse.com/novedades-yucatan/noticias-noticias-de-hoy-coronavirus-covid-19-secretaria-de-salud-casos-positivos-fallecidos-cifras-hospitalizados-salud-yucatan-371851.html> (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

“Hay una leve mejoría en la evolución de la pandemia en Yucatán: Mauricio Vila” disponible en: <https://sipse.com/novedades-yucatan/noticias-noticias-de-hoy-mauricio-vila-gobernador-mensaje-evolucion-pandemia-covid-19-coronavirus-merida-salud-yucatan-374709.html> (fecha de consulta: 15 agosto, 2020).

“Yucatán, sin camas para pacientes de coronavirus: Vila” Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/07/14/estados/027n2est> (fecha de consulta: 15 agosto, 2020).

“Se han perdido más de 57 mil empleos por COVID-19”, Disponible en: <https://yucatan.quadratin.com.mx/economia/en-yucatan-se-han-perdido-mas-de-57-mil-empleos-por-covid-19-sefoet/> (fecha de consulta: 15 agosto, 2020).

“Mas de 90 mil restaurantes han cerrado sus puertas”. Disponible en: <https://yucatan.quadratin.com.mx/economia/mas-de-90-mil-restaurantes-han-cerrado-sus-puertas-canirac/> (fecha de consulta: 15 agosto, 2020).

“Gobernador anuncia nuevas medidas para evitar reuniones sociales en Yucatán”, Disponible en <https://sipse.com/novedades-yucatan/mauricio-vila-dosal-mensaje-restricciones-venta-alcohol-movilidad-merida-yucatan-371768.html> (fecha de consulta: 1 agosto, 2020).

“Yucatán entre los estados que podrían volver al semáforo rojo”. Disponible en: <https://www.yucatan.com.mx/merida/yucatan-entre-los-estados-que-podrian-volver-al-semaforo-rojo> (fecha de consulta: 1 agosto, 2020).

“En 4 meses se han perdido más de 25 mil empleos en Yucatán”. Disponible en: <https://sipse.com/novedades-yucatan/perdida-empleos-yucatan-pandemia-coronavirus-covid-19-375124.html> (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

“No hay intención de inhibir el dialogo con gobernadores: López Gatell”. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/no-hay-intencion-de-inhibir-el-dialogo-con-gobernadores-lopez-gatell> (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

“Imposible mantener distancia en transporte público”. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/imposible-mantener-distancia-en-transporte-publico-de-16-entidades> (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

“Es el tiro de gracia, protestas ante Palacio por las nuevas restricciones”. Disponible en: https://www.yucatan.com.mx/merida/protestan-ante-palacio-por-las-restricciones?utm_source=vuukle&utm_medium=talk_of_town (fecha de consulta: 30 agosto, 2020).

El impacto del COVID-19 en el ámbito subnacional. Confianza institucional y políticas públicas en
Yucatán, México

Jorge E. Culebro Moreno y Juan Felipe Alonzo Solís
DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.39.79690>



ENC R U C I J A D A
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

39° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2021

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal Cantú
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.39, septiembre-diciembre 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 4 septiembre de 2021.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.