



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

ISSN: 0719-3688

Vol. 11 / N° 1

2023

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web



UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA  
*del Estado de Chile*

ISSN : 0719-3688 (en línea)

Vol. 11 / Nº 1

2023

# REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA  
Facultad de Administración y Economía – UTEM  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

ISSN 0719-3688 (en línea)

Volumen 11, N° 1, 2023

## COMITÉ EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica V.

**Director**

Dra. Paola Aceituno O.

**Editora**

### Comité Editorial:

#### Nacional

- Dr. Arturo Vallejos R.  
Universidad de la Frontera, Chile.
- Dr. Christopher Martínez N.  
Departamento de Sociología y Ciencia Política  
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Mg. Violeta Montero B.  
Departamento de Administración Pública  
y Ciencia Política,  
Universidad de Concepción, Chile.
- Dr. Zenobio Saldivia Maldonado  
Facultad de Administración y Economía  
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dra. Claudia Heiss Bendersky  
Universidad de Chile
- Dr. Gregorio Pérez Arrau  
Universidad de Santiago de Chile.

#### Internacional

- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita  
Facultad de Ciencias Económicas y  
Empresariales, Universidad de Alicante, España.
- Mg. Juan Pablo Romero R.  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Universidad Autónoma de México, México.

- Dr. Daniel Cravacuore L.  
Institute for Public Management and  
Community Service, Florida International  
University, USA  
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad  
Nacional de Quilmes, Argentina.
- Dr. Francisco Mojica S.  
Universidad de Externado, Colombia.
- Dr. Gustavo Blutman  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Fabricio Monteiro Neves  
Universidad de Brasilia, Brasil.
- Dr. Aldo Ponce Ugolini  
Centro de Investigación y Docencias  
Económicas A. C., México.
- Dra. Sabrina Evangelista Madeiros  
Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.
- Dra. Úrsula Zurita Rivera  
FLACSO, México.
- Dr. Carlos Artieda Cajilema  
Universidad de las Américas, Quito, Ecuador.
- Dr. Jorge Aragón  
Pontificia Universidad Católica del Perú.

### Comité Asesor Científico:

- Guillermo Toro  
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Julio Santillan Aldana  
Universidad de Brasilia, Brasil

## COMITÉ TÉCNICO:

### Coordinación editorial

- Nicole Fuentes  
Directora de Extensión
- Claudio Lobos  
Coordinador Editorial

### Corrección de estilo

- Gonzalo López
- Erick Pezoa
- Siujen Chiang  
Ediciones UTEM

### Diseño Editorial

- Yerko Martínez

## **INFORMACIONES**

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos  
Programa de Estudio de Políticas Públicas  
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.udem.cl  
www.udem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri nº 722,  
Providencia, Santiago, Chile  
Código postal: 7500998  
Teléfono: (56-2) 27877995

### **Distribución impresa y digital**

Si tiene interés en adquirir la publicación comuníquese a:

sec.pepp@udem.cl  
editorial@udem.cl

### **Contacto**

Correo electrónico:

paola.aceituno@udem.cl  
politicaspUBLICAS@udem.cl

Teléfono: (56-2) 27822995

“Revista Estudios Políticos y Estratégicos  
Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la  
Licencia Creative Commons de Atribución – No  
Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción  
Internacional).”

## Políticas editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

### Idioma de la publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

### Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

### Objetivos y alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinares e interdisciplinares de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinares, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a

la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

### Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

#### **Identificación de autor**

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

#### **Cesión de derechos de autor**

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

#### **Cobro por recepción de manuscritos**

La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

#### **Acerca de posibles conflictos de interés o de ética**

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponibles en: <http://publicationethics.org/>

#### **Indexación en bases de datos**

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Emerging Sources Citation Index (ESCI, Estados Unidos); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, México); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, Estados Unidos).

## Editorial Policy

*Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

### Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

### Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

### Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic phenomena, review, proposition, analysis or in-

terpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

### Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

**The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.**

Download form from the journal's website

**Author Identification**

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

**Copyright transfer**

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

**Manuscripts reception fee**

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

**Provisions for possible conflicts of interest and ethics**

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

**Indexation of data bases**

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: Emerging Sources Citation Index

(ESCI, USA); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Norway); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, Mexico); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, USA).





# Tabla de contenidos

Editorial <b>Dr. Leonardo Gatica</b> <b>Dra. Paola Aceituno O.</b>	CHATGPT Y LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA	10-14
autores <b>Pablo Armando Cruz Hernández</b> <b>Benjamín Méndez Bahena</b> <b>Jorge Culebro Moreno</b>	POLÍTICAS REGULATIVAS Y NORMATIVAS EN LA GESTIÓN DE CRISIS COVID-19 EN TRES ENTIDADES DE MÉXICO	16-41
autora <b>Rosa María Nava-Rogel</b>	COMPORTAMIENTO PLANIFICADO DE MILLENNIALS MEXICANOS: EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES QUE AFECTAN LA INTENCIÓN DE VOTO	42-71
autor <b>Roberto Lagos Flores</b>	LOS ENEMIGOS ÍNTIMOS DE LA SEGURIDAD EN IBEROAMÉRICA	72-90
autores <b>Ângela Roberta Lucas Leite</b> <b>Bruno Martins Augusto Gomes</b> <b>Magnus Luiz Emmendoerfer</b> <b>Marcos Paulo Fuck</b>	INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL	92-115
autores <b>Roland Junior Estela Rodríguez</b> <b>Jaime Agustín Sánchez Ortega</b>	GESTIÓN POR PROCESOS EN EL DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS	116-135
autores <b>Gerardo Núñez Capetillo</b> <b>José Alvizo Gutiérrez</b> <b>Christian Rangel Turrubiates</b>	AÑO 2030: ENSEÑANZA DE ESPECIALIDADES MÉDICAS EN HOSPITAL REGIONAL DE CD. VICTORIA	136-161
autores <b>Diego Arancibia Morales</b> <b>Diego Silva Jiménez</b> <b>Romina Lizondo Valencia</b> <b>Javier Silva Silva</b>	POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE LATINOAMERICANAS. UNA REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE	162-184

## EDITORIAL

### Dr. Leonardo Gatica

Director de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

### Dra. Paola Aceituno O.

Editora de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

## CHATGPT Y LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA

El lanzamiento de ChatGPT, en noviembre de 2022, marcó un punto de inflexión en la relación entre la Inteligencia Artificial (IA) y la sociedad. En pocos meses, millones de personas alrededor del mundo comenzaron a interactuar con esta herramienta, descubriendo sus capacidades para responder preguntas, generar textos complejos y ofrecer apoyo en una amplia gama de tareas. Esta área de la ciencia y la tecnología comenzó sus esfuerzos en la década de 1950 y se entiende como:

[...] la capacidad de las máquinas para usar algoritmos, aprender de los datos y utilizar lo aprendido en la toma de decisiones tal y como lo haría un ser humano. Sin embargo, a diferencia de las personas, los dispositivos basados en IA no necesitan descansar y pueden analizar grandes volúmenes de información a la vez (Rouhiainen, 2018, p. 17).

Las diferentes definiciones, elaboradas durante décadas, dan cuenta de enfoques y características propias y líneas de desarrollo que podrían clasificarse inicialmente como: Procesos de la Mente y Razonamiento-Eficiencia Humana: que busca replicar los procesos de pensamiento humano para hacer eficientes ciertas tareas; Procesos de la Mente

y Razonamiento-Racionalidad, que busca emular el razonamiento ideal de manera lógica y racional; Conducta-Eficiencia Humana, que se centra en replicar de manera eficiente acciones humanas y las Conducta-Racionalidad, que trata de emular conductas inteligentes siguiendo principios de racionalidad para la toma de decisiones. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Enfoques asociados a partir de las definiciones de IA**

Definición de IA	Autor y año	Enfoque asociado
“La interesante tarea de lograr que las computadoras piensen [...] máquinas con mente, en su amplio sentido literal”.	Haugeland, 1985.	Procesos de la mente y razonamiento, inteligencia ideal (racionalidad).
“La automatización de actividades que vinculamos con procesos de pensamiento humano, actividades tales como la toma de decisiones, resolución de problemas, aprendizaje”.	Bellman, 1978.	Procesos de la mente y razonamiento, eficiencia humana
“El estudio de las facultades mentales mediante el uso de modelos computacionales”.	Charniak y McDermott, 1985.	Procesos de la mente y razonamiento, racionalidad.
“El estudio de los cálculos que permiten, razonar y actuar”.	Winston, 1992.	Procesos de la mente y razonamiento, racionalidad.
“El arte de crear máquinas con capacidad de realizar funciones que realizadas por personas requieren de inteligencia”.	Kurzweil, 1990	Conducta, eficiencia humana.
“El estudio de cómo lograr que las computadoras realicen tareas que, por el momento, los humanos hacen mejor”.	Rich y Knight, 1991.	Conducta, eficiencia humana.
“Un campo de estudio que se enfoca a la explicación y emulación de la conducta inteligente en función de procesos computacionales”.	Schalkoff, 1990.	Conducta, racionalidad.
“La rama de la ciencia de la computación que se ocupa de la automatización de la conducta inteligente”.	Luger y Stubblefield, 1993.	Conducta, racionalidad.

Fuente: elaboración propia a partir de López Takeyas, 2007.

Cómo podemos observar, cada definición nos habla de alguna característica del ser humano, y a cada una de ellas, la IA se acerca a diferentes velocidades y algunos de los impactos más preocupante, están relacionados con el futuro del trabajo y de la educación.

En la última década, los estudios acerca del futuro del trabajo se han orientado principalmente a identificar los efectos del cambio tecnológico en la Industria 4.0 o 5.0, y las habilidades y conocimientos requeridos para enfrentarlo (Kolade y Owoseni, 2022; Ling, 2022; Gontero y Novella, 2021). Y si bien en un inicio se estimó que los cambios tecnológicos traerían mayores efectos sobre los trabajos que

realizaban tareas rutinarias, con el avance de la IA también se espera sustituir tareas más complejas, siempre y cuando estas puedan ser traducidas a los algoritmos necesarios para emularlas (Bravo; García y Schlechter, 2019).

El futuro del trabajo está asociado con el futuro de la educación, y la irrupción de la IA en este campo ha desatado un debate que va más allá de la simple admiración tecnológica, ya que aún no son comprensibles sus alcances, en cuanto a considerar por ejemplo a ChatGPT como un aliado o un peligroso atajo que pone en riesgo la integridad del aprendizaje.

La IA generativa, representada por ChatGPT, está desafiando los paradigmas tradicionales de la educación, planteándonos una serie de interrogantes para el futuro del trabajo. En lo inmediato, la educación se enfrenta a grandes retos debido al acceso instantáneo a información, cuyo principal riesgo es el uso inadecuado o excesivo de esta herramienta.

La facilidad con la que se obtienen respuestas, puede llevar a las y los estudiantes a evitar el esfuerzo intelectual requerido en el aprendizaje, que les permite internalizar el conocimiento. Además, la seguridad con la que ChatGPT plantea sus respuestas, deja poco espacio a la duda y es fácil que quienes lo utilicen, puedan caer bajo el llamado *sesgo de autoridad*, que ocurre cuando las personas confían y aceptan como verdaderas las afirmaciones de quien perciben como una autoridad o experta. Por ello, es clave reforzar que la IA (aún) no está exenta de sesgos y errores y que los modelos de lenguaje como ChatGPT generan respuestas basadas en patrones de datos previos, lo que significa que pueden replicar sesgos, inexactitudes y hasta difundir desinformación. Este nuevo panorama, podría fomentar una cultura del conocimiento

superficial y falta de compromiso con el proceso educativo, donde el resultado inmediato sea más valorado que el desarrollo de habilidades críticas y analíticas.

Lo anterior plantea también algunos retos éticos: ¿cómo garantizar que los estudiantes no reciban información incorrecta o sesgada? Y más aún, ¿cómo prepararlos para que puedan identificar estos fallos y corregirlos a tiempo? Lo anterior, sin duda, son algunas de las preguntas que deberemos contestar en el mediano y corto plazo.

Entre las potencialidades que la IA promete está la capacidad de personalizar el aprendizaje, adaptándose al ritmo y estilo de cada estudiante. La promesa de la IA en la educación es tentadora: una herramienta que actúa como tutor personalizado, disponible las 24 horas, que puede potenciar las habilidades de alumnos y complementar la labor de los docentes. Sin embargo, lo anterior trae otros dilemas, como, por ejemplo, el de exacerbar las desigualdades existentes si sólo algunas instituciones pueden acceder a los recursos para implementarla de manera efectiva, por tanto, es crucial garantizar una formación equitativa. Sumado a lo anterior, las instituciones que implementen en sus procesos educativos a la IA deben velar por la protección de los datos de su profesorado y estudiantes.

La integración de la IA en el ámbito educativo no debe ser vista como una nueva tecnología de moda, tampoco debemos actuar rechazándola de plano. Lo que sabemos es que resulta crucial que las y los docentes sean capacitados no sólo en el uso de esta herramienta, sino también en la enseñanza de habilidades de pensamiento crítico, que estimule la necesidad de un cuestionamiento hacia los datos fácilmente obtenidos, generando la habilidad y preferencia natural por la validación de la información, reforzando, por ejemplo, las fór-

mulas para la triangulación de los datos y el uso de bibliografía especializada con la cual contrastar las respuestas obtenidas. En este camino, las revistas arbitradas por pares debieran convertirse en una forma segura de acceder rápidamente al conocimiento científico o de expertos(as), pasando las revistas académicas a ser parte de un ecosistema de verificación y referencia de datos para el uso cotidiano en la enseñanza y el aprendizaje.

En resumen, en este nuevo contexto los sistemas educativos deberán elaborar a corto plazo políticas claras sobre el uso de la IA en las aulas, estableciendo límites y fomentando un uso ético y responsable. El desafío, no está en cómo eliminar la tecnología *liberada*, el desafío está en integrarla desde las primeras etapas del aprendizaje profesional, develando sus potencialidades y limitaciones, preparando de esta manera a los futuros profesionales en su uso óptimo para el desempeño de sus funciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BRAVO, J.; GARCÍA, A. Y SCHLECHTER, H.** (2019). *Mercado Laboral Chileno para la Cuarta Revolución Industrial*. Caples.

**GONTERO, S. Y NOVELLA, R.** (2021). El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/206). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

**KOLADE, O. Y OWOSENI, A.** (2022). Employment 5.0: The work of the future and the future of work. *Technology in Society*, (71), p. 102086

**LING, L.** (2022). *Reskilling and upskilling the future-ready workforce for industry 4.0 and beyond*. Information Systems Frontiers. Springer.

**LÓPEZ, TAKEYAS, B.** (2007). Introducción a la Inteligencia Artificial. Recuperado de: <http://www.itnuevolaredo.edu.mx/takeyas/Articulos/Inteligencia%20Artificial/ARTICULO%20Introduccion%20a%20la%20Inteligencia%20Artificial.pdf>.

**ROUHIAINEN, L.** (2018). *Inteligencia Artificial 101. Cosas Que Debes Saber Hoy Sobre Nuestro Futuro*. Barcelona, España: Alienta Editorial.

**OLITE, D.; MORALES, I. Y VIDAL, M.** (2023). Chat GPT: origen, evolución, retos e impactos en la educación. *Educación Médica Superior*, 37(2).





# **POLÍTICAS REGULATIVAS Y NORMATIVAS EN LA GESTIÓN DE CRISIS COVID-19 EN TRES ENTIDADES DE MÉXICO\***

*REGULATIVE AND NORMATIVE POLICY  
IN THE MANAGEMENT OF THE COVID-19  
CRISIS IN THREE MEXICAN STATES*

---

autores

**Pablo Armando Cruz Hernández\***

**Benjamín Méndez Bahena\*\***

**Jorge Culebro Moreno\*\*\***

---

Artículo recibido el 11 de noviembre 2022  
y aceptado el 14 de enero de 2023

---

\* Una versión previa de este trabajo fue presentada en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Alacip), en julio de 2022. Autor de correspondencia.

\*\* Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Asistente de investigador en el Departamento de Estudios Institucionales de la UAM, Unidad Cuajimalpa de la Ciudad de México. México. Línea de investigación enfocada en los temas relacionados con el análisis organizacional e institucional, así como en gestión de crisis. Correo de contacto: stolzcross@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8455-0418>.

\*\*\* Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona, España (Cum Laude). Profesor investigador del Centro de Investigaciones Económicas Administrativas y Sociales (Ciecas) del Instituto Politécnico Nacional (IPN) en México, Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I de México. Profesor en el doctorado en Innovación en Ambientes Locales y en la Maestría en Economía y Gestión Municipal, actualmente Coordinador, en el Ciecás. Línea de investigación: gestión pública desarrollando temas relacionados con el desarrollo urbano, regional y local, gestión de la seguridad ciudadana, coordinación institucional, gestión de crisis. Correos de contacto: [bmendez@ipn.mx](mailto:bmendez@ipn.mx). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7046-4992>.

\*\*\*\* Doctor en Administración y Teoría de la Organización (Doctor Raerum Politicarum) por la Universidad de Bergen, Noruega, en el Departamento de Administración y Teoría de la Organización. Profesor Titular C de tiempo completo del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa. Coordinador del Cuerpo Académico Organización, Institución y Asuntos Públicos. Responsable del Seminario de Análisis Institucional del posgrado en CSH, así como del Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional (LAIO), en Ciudad de México, México. Miembro del SNI Nivel II de México, perfil deseable Promep y Research Fellow del Centro para Investigación y Diseño Organizacional de la Universidad Estatal de Arizona. Áreas de interés: regulación, reforma administrativa, sistemas de bienestar social, migración, análisis institucional y organizacional, Coordinación y Gestión de Crisis y Desastres (covid-19). Correo de contacto: [jcmoreno@cua.uam.mx](mailto:jcmoreno@cua.uam.mx), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1200-4469>.

## RESUMEN

Desde la perspectiva institucional y de gestión de crisis, este artículo examina la naturaleza y efectos de algunas medidas implementadas en tres gobiernos subnacionales de México (Estado de México, Ciudad de México y Jalisco) que buscaban disminuir el impacto del brote de covid-19. El objetivo es indagar acerca de la respuesta ciudadana ante tales disposiciones, de carácter normativo y regulativo, durante la pandemia de Covid-19. Metodológicamente, se usa el método cualitativo de estudios de casos (Ragin, 1999; Anol, 2012) y el comparativo (Sartori, 1991; Pollit, 2016). El análisis incorpora la duración de una crisis, variable escasamente examinada en la literatura de gestión de crisis. En la investigación se observa que cuando una crisis emerge, el pensamiento estratégico es indispensable para identificar las particularidades contextuales, priorizar las políticas normativas y hacer frente a un posible evento de larga duración.

**PALABRAS CLAVE:** regulativo, normativo, gestión de crisis, liderazgo, reacción ciudadana

## ABSTRACT

From an institutional and crisis management perspectives, this paper analyses the effects and nature of some policies executed in three Mexican subnational governments (México State, México City and Jalisco), that aimed to reduce the impact of the covid-19 outbreak. This in order to analyze how the citizenship responded to the implementation of some normative or regulative policies, during the covid-19 pandemic. We use the qualitative methodology of case study (Ragin, 1999; Anol, 2012) and comparative analysis (Sartori, 1991; Pollit, 2016). The study includes time crisis duration, as a variable that is scanty examined within the crisis management literature. We conclude that when a crisis emerges, strategic thinking and an adequate leadership, becomes an essential feature in order to trying identify contextual specificities, to prioritize normative policies and thus, being able to deal with the possibility of facing a long-term crisis.

**KEY WORDS:** regulatory, normative, crisis management, leadership, citizen response

## INTRODUCCIÓN

Durante una crisis es común que los ciudadanos dirijan sus miradas hacia los líderes, políticos, administrativos, sociales o de otro tipo, con el objetivo de escuchar sus recomendaciones para evadir o minimizar los daños que puede provocar esa eventualidad. Los líderes deben fungir como guías para lidiar con la crisis, definiendo sus características y exponiendo las acciones por implementar. De igual modo, su labor es hacer creer a los ciudadanos que un evento crítico similar no va a acontecer de nuevo (Boin et al., 2005).

Los líderes o jefes de Gobierno que ocupan cargos políticos o administrativos tienen la tarea de diseñar e implementar políticas para lidiar con las posibles amenazas que puedan poner en riesgo el bienestar social durante y después del evento; es decir, se encargan del manejo de la crisis. Durante los más de 30 meses que lleva la pandemia del Covid-19, las medidas impuestas por los gobiernos han demostrado el poderío del Estado sobre las personas, su privacidad, libertad de movimiento y derechos en general.

Dicha situación presenta dos inconvenientes. Por un lado, a pesar de todas esas restricciones, solo se ha logrado contener una crisis en constante transformación que no conoce fronteras (Hart, 2022). Se prolonga por muchos meses, con aplicación de planes de vacunación desiguales e insuficientes, por lo que la situación podría volver a descontrolarse en cualquier momento. Además, desde febrero de 2020 se presenta como una crisis dual al sumarse la guerra en Ucrania. Por otro lado, ha provocado reacciones ciudadanas de distinta índole. Algunas se expresan como presión hacia el Gobierno guiada por el escepticismo, como enojo por la imposición de medidas que afectan la forma de vida, como ansiedad por el término de la pandemia, por saber

cuándo se reactivarán las actividades cotidianas (Pot et al., 2022). En muchos casos, se trata de actos de protesta contra el Gobierno, incluso violentas, tal como ha sucedido en diversas ciudades europeas (BBC, 2021). En algunos países, el descontento ciudadano ha sido un factor relevante en derrotas de partidos políticos gobernantes.

Tales presiones merman la legitimidad de las autoridades. Por ende, difícilmente son ignoradas por los hacedores de políticas públicas, quienes, esperando reducir la incertidumbre, se apresuran a la creación e implementación de medidas tácticas y simbólicas, propensas a ser reajustadas y rediseñadas una y otra vez, mientras dejan muy de lado las estratégicas (Hart, 2022). Es decir, en las crisis los gobiernos deben elegir entre las políticas regulativas, generalmente plasmadas en planes diseñados en ambientes controlados, estables y rutinarios; y políticas normativas, a pesar de que aún en el pleno desarrollo de una crisis las consideraciones estratégicas y normativas suelen prevalecer en el razonamiento y decisiones de los líderes en tanto no se sabe cuáles llegarán a perdurar en el tiempo (Boin et al., 2005), como ha sucedido con la pandemia de covid-19.

En México, durante la crisis de Covid-19 los tres niveles de Gobierno han creado e implementado, a través de instituciones y organizaciones públicas, un abanico de medidas, algunas de ellas caracterizadas por su improvisación, sin considerar el contexto, las actividades ni el bienestar de los ciudadanos (Cruz; Culebro y Méndez, 2020). Tales medidas pueden ser distinguidas por su naturaleza, normativa o regulativa. Ante ellas, en distintos lugares del país la ciudadanía ha reaccionado en formas que van desde las manifestaciones de protesta ante lo que se consideran imposiciones, hasta el voluntario seguimiento y difusión de la información acerca de las recomendaciones gubernamentales,

sin necesidad de recurrir al uso de instrumentos coercitivos. Esta variedad de prácticas culmina con en efectos y desempeños variados respecto de la gestión de la crisis. En consecuencia, los gobiernos y sus instituciones, con el objeto de contar con una ciudadanía receptiva, comprensiva y participe de las medidas fomentadas para generar un adecuado manejo de la crisis, parecen encontrarse ante una situación en que deben decidir si optan por políticas de carácter normativo o regulativo.

## 1. METODOLOGÍA

Este artículo examina algunos ejemplos de políticas implementadas por tres gobiernos subnacionales: Estado de México, Ciudad de México y Jalisco (Figura 1) entre marzo y diciembre de 2020, una de las épocas más cruentas de la pandemia. El objetivo es analizar, desde la perspectiva institucional y organizacional, así como de la gestión de crisis, qué tipo de acciones, normativas o regulativas, podrían fomentar una participación ciudadana activa que contribuya con un adecuado manejo de la crisis.

Dichos gobiernos fueron elegidos por tres razones. Primero, las entidades cuentan con una gran población quien reside principalmente en zonas metropolitanas con mayor infraestructura de Gobierno y salud. Así, en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) residen 21.8 millones de personas. La Zona Metropolitana de Guadalajara tiene 5,2 millones de habitantes, asentados en seis municipios del estado de Jalisco. La Zona Metropolitana del Valle de Toluca, en el estado de México, suma 2.3 millones de pobladores en sus 16 municipios conurbados, siendo la quinta en tamaño en el país. La Figura 1 muestra su ubicación. Segundo, los estados cuentan con gobernadores que provienen de partidos políticos de diversa índole, por ende, tienen una visión propia de las

medidas por implementar. Tercero, en las tres entidades se identifican acciones similares, condición que permite comparar las particularidades de su aplicación.

A partir de una de las tareas de gestión de crisis denominada *crear sentido* (Boin; Kuipers y Overdijk, 2013), se considera la percepción de la ciudadanía como factor fundamental, pues su participación contribuye a obtener resultados deseables, o bien a entorpecer las acciones en el manejo de la crisis. En tal sentido, se plantean dos proposiciones. La primera es que, cuando una crisis parece ser efímera, se sugiere enfatizar políticas de carácter regulatorio, sin dejar de lado las normativas, pues las medidas regulativas no perdurarán lo suficiente para fomentar el descontento social. La segunda es que, si la crisis se torna duradera y de lento desarrollo, se sugiere poner énfasis en políticas de carácter normativo, pues el aprendizaje, la interiorización conceptual y, con ello, la participación ciudadana puede contribuir a generar un adecuado manejo de crisis.



Se exponen, en primera instancia, consideraciones teóricas sobre los aspectos regulativos y normativos, desde la perspectiva institucional-organizacional, la crisis y su manejo, así como de la participación ciudadana que representa un ángulo importante en el desarrollo de la crisis y su gestión. Enseguida, se plantean cuatro acciones implementadas en los gobiernos subnacionales señalados para analizar su naturaleza y consecuencias en un particular contexto. Por último, se discute si las administraciones deben dar prioridad a políticas de índole regulativo, normativo o ambas para lograr un adecuado manejo de la crisis.

## 2. CONSIDERACIONES INICIALES

### 2.1. Aspectos normativos y regulativos desde el análisis institucional

Las instituciones, en primera instancia, son un conjunto de criterios elaborados por personas, con posibilidad de evolucionar o ser modificados, sujetos a un ritmo lento (North, 1995; March et al., 2011). Tales reglas son predominantes y socialmente transmitidas, simbolizan mandamientos normativos potencialmente codificables a los cuales están acostumbrados. Por ende, estructuran las relaciones, generan expectativas estables de comportamiento respecto de otros y representan sistemas sociales establecidos e internalizados en los actores (Hoodgson, 2006). Contienen elementos regulativos, normativos y cognitivos-culturales que, en interacción con actividades y recursos asociados, proveen de estabilidad y significado a la vida social (Scott, 2008). Cada uno de tales aspectos posee características específicas y esenciales para entender a las instituciones, su efecto

y estructura principal. Debido al objetivo de este estudio, los aspectos cognitivo-culturales serán omitidos, aunque no se desconoce su relevante papel en las tareas estratégicas de gestión de crisis.

La característica regulatoria conlleva la capacidad de establecer reglas, inspeccionar las acciones de los demás conforme a las mismas y, de ser necesario, atribuir recompensas o sanciones para moldear el comportamiento. La fuerza, sanciones y respuestas oportunas son ingredientes esenciales para el aspecto regulador, y frecuentemente se encuentran moderados por la existencia de reglas, sean presentadas como costumbres informales o leyes y reglas formales. Este concepto de regulación provoca visiones de represión o restricción, aunque muchos tipos de regulaciones fomentan las acciones de los actores sociales a través del otorgamiento de licencias, poderes especiales o beneficios hacia algún tipo de actores (Scott, 2008).

Conforme al aspecto normativo de las instituciones, los sistemas contienen normas y valores. Los valores son concepciones de lo deseable o preferido. Construyen estándares con los cuales las estructuras existentes o comportamientos pueden ser comparados. Las normas, por su parte, especifican la manera en la cual las cosas deben ser hechas, lo que también puede generar estándares, comportamientos y comparaciones. Los sistemas normativos definen las metas u objetivos, pero también indican la forma apropiada para perseguirlos. Algunas normas y valores son de aplicabilidad general en un colectivo, pero otras solo pueden ser aplicadas en cierto tipo de actores o posiciones. Esta situación genera la necesidad de crear papeles que especifiquen qué tipo de actor debe comportarse de cierta manera expectativas sobre su comportamiento sean mantenidas por otros actores silenciosos (Scott, 2008).

Los sistemas normativos son generalmente vistos como imposiciones y restricciones a la conducta de los individuos. Aunque así fuera, también fomentan y permiten la acción social. Su atención se centra en las obligaciones sociales. Las normas pueden provocar sentimientos fuertes asociados, principalmente, con la pena o desgracia cuando son violadas, u orgullo y honor cuando se actúa de manera ejemplar. Ello implica una autoevaluación que puede generar remordimiento o autorrespeto (Scott, 2008).

Ambos elementos institucionales, tanto los regulativos como los normativos, necesitan aceptación social y credibilidad. Generan legitimidad de una manera particular. La característica regulatoria obtiene legitimidad a través de instrumentos legales o cuasi-legales. La concepción normativa se sustenta en una manera más profunda de obtener legitimidad, basada en lo apropiado. Los controles normativos son más fácilmente internalizados, en comparación con los regulativos, y sus incentivos para la comodidad conllevan recompensas interiores y exteriores (Scott, 2008).

Ante un problema, una organización puede basar su actuación en instrumentos regulativos, dar respuesta con instrumentos normativos o desarrollar una combinación de ambos procedimientos. De este modo, para la ciudadanía los aspectos institucionales transforman una agencia en un ente valorado y significativo. Por ende, cuando una agencia adquiere normas y valores aceptados y deseados por la colectividad, generalmente es percibida como positiva (Christensen et al., 2007).

## 2.2. Gestión de crisis y liderazgo

La crisis es percibida como un suceso, una visión común sobre el mismo o una creación lingüística de la sociedad entorno a algo que pueda llegar a poner en peligro las normas, valores y estructuras esenciales de un sistema, condición que demanda aplicar con premura acciones gubernamentales con el objetivo de no permitir su surgimiento, pues de lo contrario la paz y el orden social podrían ser alterados (Backman y Rhinard, 2017; Boin et al., 2005; Christensen et al., 2016; Matthews, 2012). Lo anterior puede involucrar a un individuo, un conjunto de ellos, una agencia, alguna sociedad y su cultura o incluso al planeta (Boin et al., 2005), como en casos de desastre natural, ataques terroristas, pandemias, accidentes industriales o de transporte, fallos infraestructurales, etc. Este tipo de eventos críticos acontecen principalmente debido a la poca habilidad de un sistema para reconocer y tratar cambios contextuales. Es decir, debido a la vulnerabilidad existente en lo profundo de un sistema, los cambios en el contexto no son previstos ni atendidos por quienes formulan las políticas públicas (Boin; Hart y Kuipers, 2018). Así, tres componentes conforman la estructura principal de las crisis: la amenaza, la incertidumbre y la urgencia (Boin et al., 2005).

Por otro lado, cada vez más los eventos críticos rebasan fronteras y límites, tanto geográficos como administrativos, culturales y de infraestructura, por ende, para actores como los reguladores, administradores o creadores de políticas públicas, llegar a generar estructuras administrativas que permitan acciones coordinadas y estables, así como que posibiliten una preparación flexible y eficaz en las organizaciones, resulta una tarea compleja (Christensen et al., 2016).



Cuando una crisis emerge, la ciudadanía enfoca su atención en sus líderes, sean políticos, administrativos o altos servidores públicos, entre otros, con miras a procurar eludir o, de no lograrlo, minimizar la amenaza y el daño potenciales. Así, los actores que ocupan los cargos de mayor jerarquía en la administración pública tienen la responsabilidad de ser guías para salir del evento crítico, proporcionar explicaciones sobre qué se hizo mal y persuadir a los ciudadanos acerca de que un evento similar no volverá a presentarse (Boin et al., 2005). Así, la crisis siempre será uno de los roles fundamentales del Gobierno pues sus acciones son cruciales para volver más resiliente a la población y a la infraestructura vital de una sociedad (Baubion, 2012).

En consecuencia, ante la presencia de un evento crítico es necesario un liderazgo claro que proporcione un rumbo prioritario, y designe, de forma clara y pertinente, papeles y responsabilidades de actores, así como una jerarquía de mando con una estructura definida (Christensen et al., 2016), pues el liderazgo crea confianza a través de relaciones y contextos acordados respecto de normas comunes (Christensen et al., 2007). Por tal razón, y gracias a que en un lapso corto los líderes deben establecer un camino que se debe seguir para tratar con la razón del decrecimiento de la legitimidad y las consecuencias de la crisis, así como enfrentarse a presiones para forzar el inicio de una modificación estratégica de valores, tareas tecnológicas o de estructura con el objetivo de restaurar la legitimidad, los eventos críticos son momentos en que los líderes institucionales se definen (Boin, 1998).

En este artículo se hace referencia al concepto de liderazgo como implementación de acciones estratégicas y prácticas con el objetivo de fungir como guías durante las etapas normativas cíclicas de una joven organización, pero también desde una perspectiva con mayor descentralización, directa,

sustentada en diálogos, que utilice infraestructura de Gobierno, pero no demasiado en cuanto a instrumentos formales, con conciencia sobre el contexto cultural e institucional y su incidencia en los líderes y sus decisiones, en lugar de concebir al líder como aquel personaje que individualmente provoca la transformación de una organización en una institución (Boin y Christensen, 2008; Christensen, et al., 2007).

La adecuada gestión del liderazgo frente a una crisis es capaz de preservar la vida de la población, resguardar la infraestructura y reestablecer la percepción de confiabilidad en las instituciones públicas (Boin; Kuipers y Overdijk, 2013). La perspectiva de la gestión de crisis lleva a cabo un esfuerzo por señalar el importante rol de la prevención y manejo de riesgo, pero reconoce que un evento crítico siempre es propenso a acontecer (Boin; Hart y Kuipers, 2018). Así, como sostienen Boin; Kuipers y Overdijk (2013), es posible evaluar una adecuada gestión de crisis conforme a diez tareas ejecutivas y estratégicas:

- a. Temprano reconocimiento
- b. Creación de sentido
- c. Toma de decisiones críticas o estratégicas
- d. Orquestación de la coordinación horizontal y vertical
- e. Acoplamiento y desacoplamiento
- f. Generación de significado
- g. Comunicación
- h. Rendición de cuentas
- i. Aprendizaje
- j. Mejora de la resiliencia

### 2.3. La reacción de los ciudadanos

Durante mucho tiempo, la democracia, entendida como el proceso de elegir periódicamente a representantes de la sociedad para que en su nombre se tomen decisiones, fue considerada el mejor sistema de Gobierno. De esta concepción, cuyas ideas más generales se remontan a los griegos, emanaron los postulados de la participación política, formulados entre 1950 y 1960, que asocian la intervención de los ciudadanos a afiliarse o por lo menos votar por los partidos políticos, intervenir activamente en asociaciones religiosas, clubes de vecinos, escolares, sindicatos o agrupaciones deportivas (Norris, 2002).

Hace poco más de medio siglo diversas expresiones de descontento con las políticas gubernamentales empezaron a cuestionar que algunos segmentos de la sociedad no fueran cabalmente representados por quienes triunfan en los procesos electorales. Entre ellos, la disputa por los derechos civiles en los Estados Unidos, el movimiento estudiantil que convulsionó a algunos países, las protestas contra la guerra de Vietnam, entre muchos otros (Habermas, 1999; Norris, 2002; Pateman, 2012). Surgieron así los planteamientos de la democracia participativa, que aboga por la intervención ciudadana en el ámbito público, mucho más allá de los procesos electorales. Este proceso ha sido estudiado en la ciencia política y la sociología (Habermas, 1999; 1994; Sousa, 2004; Pateman, 2012), generando la clasificación de participación ciudadana institucionalizada que incluye las formas mencionadas previamente y la participación ciudadana no institucionalizada (Rodríguez, 2011) o no convencional de diversos movimientos sociales (Norris, 2002; Topf, 1995; Tilly, 1986; Tilly y Tarrow, 2006), que incluyen recursos como la protesta o el boicot (Inglehart y Catterberg, 2002), cuyo uso se ha popularizado.

Desde hace casi tres décadas en América Latina, al reconocerse el estrecho vínculo entre la cuestión pública y la ciudadanía, que se asociaron al auge de la descentralización, se formalizaron los procesos de participación ciudadana mediante instrumentos vinculantes y distintos tipos de instancias orgánicas (Cunill, 1995). En México, durante esos mismos años, esos factores concurren con las demandas de democratización del sistema político, fortaleciendo la exigencia de crear canales de participación ciudadana (Álvarez, 2006; Ramos y Reyes, 2005). Sin embargo, en muchos países tal proceso no logró incentivar a la ciudadanía a participar de manera efectiva (Ramos y Reyes, 2005) y se quedó solo en su inclusión en el marco legal.

Para algunos autores solo puede considerarse participación ciudadana aquel tipo de intervención enmarcado en el cauce legal, dejando de lado otro tipo de protestas ciudadanas de disgusto. Así, es común encontrar que, desde la óptica gubernamental, actos como las protestas callejeras no representan expresiones democráticas, sino “[...] acciones que atentan contra el orden y, por tanto, contra el Gobierno mismo” (Montesinos, 2004, p. 95). Sin embargo, su persistencia ha obligado a admitirlas como parte de las reacciones de la población ante acciones o la falta de acciones de los gobiernos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define a la protesta como una acción realizada en forma individual o colectiva para exponer opiniones, ideas, puntos de vista en discrepancia, oposición, denuncia o demandando una reivindicación (CIDH, 2019). Entre el amplio abanico de actos, incluye expresar un punto de vista, una postura política, un acto de autoafirmación de identidad, social o cultural, el apoyo o la crítica dirigida hacia otro sujeto social que puede ser el Gobierno, un partido político, una empresa, un organismo

internacional, un personaje público, entre otros, para visibilizar un problema de discriminación o marginación de un grupo social (Norris, 2002; Rodríguez, 2011). Los países que han signado su adhesión asumen la protesta como un derecho al que pueden acudir sus ciudadanos, por lo que se obligan a respetarla (CIDH, 2019).

Entre los años 2020 y 2022, la pandemia de covid-19 obligó a los gobiernos a implantar medidas para disminuir la cercanía física de las personas para atenuar una enfermedad cuyo contagio se propagaba vía respiratoria. Al hacerlo, resultaron afectadas las actividades económicas, haciendo aún más profunda la desigualdad entre segmentos de la población en cada nación, no solo en cuanto a la disposición de ingreso para resolver las necesidades básicas sin salir de casa, sino también en cuanto a la atención de su salud. Así, resultó evidente la incapacidad del sistema sanitario de muchos países para enfrentar el problema, condición mucho más grave en algunas regiones de América Latina (Cepal, 2022). También fueron afectadas las actividades lúdicas, como pasear por la calle, reunirse con amistades y familiares en un restaurante o bar, acudir a un concierto o al cine. La conjunción de covid-19 y restricciones a la movilidad o la obligatoriedad de adoptar algunas medidas ha generado un incremento en las protestas en muchos lugares del mundo (García y Teodoro, 2022; Kishi et al., 2021; Sedik y Xu, 2020).

### **3. POLÍTICAS NORMATIVAS, REGULATIVAS Y LA RESPUESTA CIUDADANA EN TRES ENTIDADES: USO DE CUBREBOCAS, CONFINAMIENTO Y RESTRICCIONES**

Como se ha mencionado, durante una crisis el bienestar social se pone en riesgo, ante lo cual la gestión y el adecuado liderazgo son fundamentales para guiar a la ciudadanía durante y después del incidente. Para ello, los gobiernos emplean distintos tipos de políticas a las cuales la ciudadanía responde de diversos modos.

En México, como se observa en estudios recientes sobre el manejo de la crisis (Cruz, Culebro y Méndez, 2020), existen ejemplos en que gobiernos estatales centran su atención en implementar, a través de sus instituciones, medidas de tipo regulatorio o normativo. Entre ellas, el uso de cubrebocas, el confinamiento y las restricciones a actividades económicas fueron medidas comunes en todas las entidades del país, pero en el Estado de México, la Ciudad de México y Jalisco primó una visión distinta sobre su implementación que permite contrastarlas. A continuación se exponen dichas políticas compartidas en cada Estado, con el objeto de conocer si su naturaleza es regulatoria o normativa, así como las respuestas sociales ante las mismas.

### 3.1. Estado de México

El Estado de México (Edomex) es el segundo con más casos de covid-19 confirmados en el país detrás de la Ciudad de México (Sinave, 2022), lo cual se explica por ser el estado con mayor población a nivel nacional, pues en 2020 más de 16,9 millones de personas residían en la demarcación, que contó con una densidad poblacional de 726 habitantes por km<sup>2</sup> (Inegi, 2021a). De igual modo, la entidad contiene el área de mayor volumen de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). En la entidad, la llegada del virus covid-19 se confirmó con el primer caso, el 29 de marzo de 2020 (GEM, 2020a).

El rol ejercido por el Gobierno de la entidad es una fuente de ejemplos particulares sobre cómo el liderazgo implementó las políticas antes referidas. Respecto del uso de cubrebocas, el 8 de abril de 2020 el Gobierno promovía su uso al salir de casa. El 21 de abril esta situación tuvo una modificación: el uso del cubrebocas se tornó obligatorio cuando, a nivel federal, se declaró la entrada a la tercera fase de la pandemia. Las personas debían forzosamente usar cubrebocas al salir de su domicilio, así como al usar transporte público (GEM, 2020a).

Sin embargo, el 12 de octubre de 2022, en coordinación con las medidas establecidas por el Gobierno Federal, y por medio del Instituto de Salud del Estado de México (ISEM), el Gobierno estatal emitió un comunicado donde se estableció nuevamente al uso de cubrebocas como medida recomendable y no obligatoria. Se sugería utilizarlo solo en espacios cerrados, donde la distancia entre las personas fuera menor a metro y medio, en lugares con poca ventilación, en presencia de personas inmunocomprometidas o de quienes optaron por no vacunarse, pero señalaba como no necesario implementar la medida en lugares

ventilados, donde existiese la distancia aludida, no se compartiera un lugar físico de trabajo o incluso al ingerir bebidas o consumir alimentos (ISEM, 2022).

El confinamiento en la entidad se materializó en el Plan Regreso Seguro, que contiene cuatro lineamientos generales para conseguir un regreso seguro a la normalidad. Se plantea un confinamiento dispuesto a la voluntad ciudadana, pues propone quedarse en casa el mayor tiempo posible y no indica ningún tipo de sanción o restricción en caso de no cumplir con las medidas (GEM, 2020b).

Acerca de las restricciones al transporte público, en la entidad se tomó la decisión de sujetarlo a vigilancia frecuente para verificar que las medidas sanitarias de prevención fuesen implementadas. El 22 de abril, mediante una publicación hecha en la gaceta oficial de la entidad, se creó una regulación con acciones de implementación obligatoria en los transportes públicos: *mexibus* (transporte semimotivo de carril confinado) y *mexicable* (transporte por teleférico). Como resultado, a partir de esa fecha, y hasta el día 30 de mayo, los trabajadores del transporte público estuvieron obligados a portar un cubrebocas, cubiertas faciales o mascarillas en las instalaciones de los transportes; además, su capacidad operativa se redujo en 50% (GEM, 2020a).

El cierre de establecimientos, por su parte, se implementó en una multiplicidad de áreas públicas: centros de desarrollo infantil, bibliotecas, museos, guarderías, etc. Además, el Gobierno estatal optó por interrumpir toda actividad en negocios no pertenecientes a los catalogados como prioritarios, esto es, solo se permitía la apertura de comercios en que se podían adquirir artículos de primera necesidad. Al respecto, el Gobierno, con miras a hacer valer el cumplimiento de las medidas establecidas, optó por establecer operativos especiales

en los cuales, además de cerrar agencias públicas, privadas y sociales, se imponían multas y sanciones a las empresas que decidieran desafiar las medidas impuestas. Dichos operativos no impidieron la instalación de los tianguis callejeros y solo controlaron el acceso a una persona por familia que no fuera de grupos de alto riesgo y usando cubrebocas.

Es prudente señalar que, conforme al Plan Regreso Seguro, vigente en enero de 2023, en marzo de 2022 el Gobierno del Estado de México procedió a levantar las restricciones de todas las actividades consideradas en el mismo (ISEM, 2022) pues, según lo expuesto por la Secretaría de Salud (SS) del Gobierno Federal, a nivel nacional se presentaba una disminución continua de hospitalizaciones y contagios de covid-19, registrándose solo un 0,3% de casos activos del total documentado desde el inicio de la pandemia (SS, 2022), por lo cual la entidad se vio en la posibilidad de ejecutar tal acción.

### 3.2. Ciudad de México

La Ciudad de México (CDMX), por su parte, es un ente de suma importancia no solo en cuanto a su papel como centro político y económico de mayor importancia a nivel nacional, sino también por ser un lugar donde se establecieron y operan la mayoría de los centros corporativos de las empresas más grandes a nivel nacional y donde se concentran diversos tipos de servicios médicos, culturales, deportivos, educativos y de esparcimiento (Cruz; Culebro y Méndez, 2020). La densidad poblacional de la entidad es alta, pues residen 6 mil 163 habitantes por km<sup>2</sup> con una población de 9 millones 200 mil habitantes (Inegi, 2021b); en consecuencia, la ciudad es la entidad con mayor número de contagios derivados del virus de covid-19.

Conforme al uso de cubrebocas, el Gobierno de la CDMX lo promovió por medio de diversas acciones, como el establecimiento de una conferencia cotidiana para informar a la ciudadanía sobre el desarrollo de la pandemia, el envío de mensajes SMS, avisos en forma de carteles de advertencia respecto de las colonias con altos niveles de contagio, además del perifoneo informativo en colonias y pueblos. Los mensajes, a la vez que proporcionaban una explicación respecto de la gravedad de la crisis, invitaban a seguir las medidas de prevención recomendadas de modo voluntario y expresaban gratitud hacia la cooperación mostrada por la ciudadanía. Asimismo, hubo un fuerte aumento en las hospitalizaciones y se utilizó este medio para invitar de nuevo a la ciudadanía a seguir las medidas fomentadas.

El confinamiento en la ciudad, desde un principio, recuperó las directrices establecidas por el Gobierno Federal, las cuales no establecieron obligatoriedad en el cumplimiento de las políticas planteadas, sino promovieron la participación ciudadana voluntaria (Cruz; Culebro y Méndez, 2020). En diciembre de 2020, al aumentar velozmente el número de contagios en la segunda ola de la pandemia, se enfatizaron las recomendaciones de quedarse en casa si no era necesario salir, y de serlo, usar el cubrebocas y el respeto a una distancia de un mínimo de 1,5 metros entre cada persona, así como no realizar reuniones familiares, ni fiestas, que las compras fueran realizadas por una sola persona por hogar; en caso de ser una persona portadora del virus, aislarse durante 15 días y comunicarse vía telefónica con el centro de contacto de la CDMX para obtener un seguimiento médico, un kit médico (termómetro, oxímetro y medicamento), más un pequeño apoyo económico para lidiar con la enfermedad (Infobae, 2020a).

En el transporte público, con el objetivo de disminuir los contagios, se implantó la estrategia de disminuir el tiempo de recorrido, cerrando temporalmente 47 estaciones del Metrobús, 4 de Tren Ligero y 38 del Sistema de Transporte Colectivo (STC), Metro, lo cual significó 20% del total de esos sistemas de transporte. En el Metrobús y autobuses concesionados se incrementó la frecuencia de paso para no saturar las unidades de transporte, procurando mantener la mayor distancia posible entre los usuarios. Para ello, se entregaron apoyos por cada autobús.

En conjunto con el Estado de México, se extendió, de modo extraordinario, el programa de restricción a la circulación (Hoy No Circula), afectando a todos los vehículos, menos a los encargados de brindar servicios esenciales y de salud. Asimismo, el programa de paseo nocturno y dominical de bicicleta fue suspendido durante el mes de marzo. Por su parte, el programa denominado Ecobici amplió su tiempo de uso a sesenta minutos en la semana y noventa los fines de semana.

Entre los meses de marzo y junio de 2020, con la misma meta y para disminuir la circulación de peatones, se acordonaron algunas calles del Centro Histórico. Se implantó el uso de código QR mediante el teléfono celular en el metro y negocios como restaurantes y tiendas departamentales para un seguimiento de contactos de contagiados.

Respecto del cierre de negocios, desde el día 23 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020 (DOF, 24 marzo 2020), durante la Jornada Nacional de Sana Distancia, en la ciudad se implementaron las restricciones recomendadas por el Gobierno Federal cuando la pandemia comenzaba, es decir, se cerraron temporalmente las empresas no esenciales, centros educativos y lugares de ocio. A partir de junio de 2020, con la disminución en

los contagios, estas actividades se restringieron limitando el aforo en rangos, pero implementando las medidas sanitarias necesarias para evitar contagios (CDMX, 2020).

### 3.3. Jalisco

Jalisco, por su parte, tiene una población de 8 millones 348 mil habitantes<sup>1</sup>, lo que la convierte es la cuarta entidad más poblada a nivel nacional, con una densidad de 106 habitantes por km<sup>2</sup> (Inegi, 2021c). El 14 de marzo de 2020, cuando la crisis iniciaba con el reporte de los primeros casos y, 9 días posteriores, el primer fallecimiento, a nivel nacional Jalisco se encontraba en el octavo puesto, el cual no logró mantener pues de modo veloz el Estado ascendiendo hasta encontrarse dentro de las 5 entidades donde se reportaba la mayor cantidad de contagios (las otras fueron la Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato y Nuevo León). Esto sucedió en septiembre de 2020, cuando los casos acumulados, la mayoría reportados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, capital estatal, posicionaron a Jalisco en el quinto lugar a nivel nacional.

Al comienzo de la crisis, el Gobierno de Jalisco manejó la situación desde una perspectiva de *parámetros bajos*, que sufrió un cambio debido al aumento en el número de casos. Esto motivó al gobierno a coordinarse con la Universidad de Guadalajara (UdG), así como con laboratorios del sector privado, con el objeto de implementar la política denominada Estrategia Radar, la cual tenía el objeto de disminuir los contagios y ubicar de modo oportuno, y por medio de la implementación de pruebas de reacción en cadena de la polimerasa

1. La tercera es Veracruz.

(PCR), los casos de covid-19. Es relevante mencionar que las pruebas aplicadas por el Gobierno estatal, aunque no fueron las mismas adquiridas por la federación, eran pruebas utilizadas durante años en eventos críticos relacionados con enfermedades infecciosas.

Las estrategias sufrieron cambios al empezar junio de 2020, debido a la gran cantidad de contagios. Una de las modificaciones más relevantes incluyó 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). A diferencia de las otras entidades, en Jalisco se impuso la obligatoriedad del uso de cubrebocas y se implementaron sanciones a quienes incumplieran tal medida (Romo, 2020)

Acerca del confinamiento, en la entidad, desde abril de 2020, se impulsó una política de aislamiento obligatorio para todas las personas que se encontraran en el Estado, fueran residentes o no (*Periódico Oficial*, 2020). Este resguardo se aplicó de forma estricta y sin excepción a mujeres embarazadas, adultos mayores de 60 años, personas con diagnóstico de hipertensión arterial, diabetes, enfermedades cardíacas o pulmonares crónicas, que sufrieran inmunosupresión, insuficiencia renal o hepática (*Periódico Oficial*, 2020). Se prohibieron eventos con asistencia mayor a cincuenta personas, festividades cívicas y comunitarias, uso de espacios públicos como unidades deportivas, jardines y sus análogos (*Periódico Oficial*, 2020).

En cuanto a las restricciones en el transporte, en abril de 2020 implantó el uso obligatorio de cubrebocas; seis meses después, esta medida se complementó con un *botón de pánico*, el cual consistió, además de la limitación de las actividades no esenciales, en la restricción de la circulación en

la vía pública, de lunes a viernes, entre las 19.00 y las 6.00 horas, y sábados y domingos el paro del transporte público (Partida, 2020a). Dicha medida se implementó desde el viernes 30 de octubre de 2020 hasta el 13 de noviembre del mismo año, buscando romper la cadena de contagios de covid-19 (Partida, 2020a).

Además, de forma obligatoria los lugares en que se desarrollasen actividades no esenciales debían implementar en todo momento prácticas de higiene y sana distancia, tales como: lavado de manos frecuente; taparse nariz y boca, sea con el antebrazo o un pañuelo desechable al estornudar; no establecer contacto al saludarse; en general, implementar las medidas de sana distancia recomendadas tanto por las autoridades federales, como las estatales, amenazando con la clausura inmediata de los negocios que incumplieran las políticas establecidas (*Periódico Oficial*, 2020).

#### **4. RESULTADOS RESPECTO DE LA RESPUESTA CIUDADANA ANTE LAS ACCIONES DE LOS TRES GOBIERNOS**

Como se logra observar, los gobiernos y sus liderazgos en cada entidad han impulsado iniciativas para el manejo de crisis de una manera particular, con el objetivo común de limitar el incremento de contagios en sus territorios. Dichas acciones ponen énfasis en aspectos normativos o regulativos y provocan reacciones ciudadanas de distinta índole. En algunas ciudades de Europa los ejemplos expuestos comparten el rasgo de poner énfasis en el manejo de la crisis con políticas de carácter regulativo; es decir, se basan principalmente en la creación de reglamentos y la imposición de castigos a quienes las incumplan, lo cual ha llevado a la población a manifestarse en contra. En México se presentan

escenarios particulares con distintas reacciones ciudadanas. A continuación, se exponen algunas respuestas de las personas respecto de las políticas implementadas en las tres entidades señaladas y se analiza qué tipo de acciones fomentan una respuesta ciudadana de mayor colaboración con el manejo de la crisis.

En primera instancia, en el Estado de México se generó una suerte de resistencia al cumplimiento de las medidas propuestas en la entidad, así como manifestaciones. La primera se encuentra relacionada con la falta de participación ciudadana respecto del seguimiento de los lineamientos sanitarios recomendados para evitar contagios. Esto se observa en dos de los municipios más poblados: Ecatepec y Nezahualcóyotl, donde algunos ciudadanos y comerciantes tianguistas, además de desafiar las medidas, ignoraron los alcances de la pandemia pues muchas calles, plazas comerciales, tianguis y mercados continuaron llenos de gente (*Infobae*, 2020b; Lázaro, 2020).

La segunda reacción fue la aparición de manifestaciones de protesta principalmente en los municipios de Nezahualcóyotl, Naucalpan y Ecatepec. En Nezahualcóyotl, los manifestantes fueron tianguistas cuyo instrumento de presión hacia el Gobierno y contra las medidas fue el bloqueo de cuatro avenidas principales (Lázaro, 2020). En Naucalpan los manifestantes también fueron comerciantes de tianguis que solicitaban al Gobierno un permiso para regresar a sus lugares de trabajo después de siete meses de inactividad (Martínez, 2020). Ellos también se expresaron con presencia en avenidas principales, pero en forma de marchas por carriles laterales y no con bloqueos totales (Martínez, 2020). En Ecatepec fueron los trabajadores y dueños de bares quienes bloquearon una avenida principal como protesta ante el cierre de sus negocios por las autoridades

municipales (Gudiño, 2020). Los manifestantes denunciaron que el Gobierno municipal incumplía los lineamientos establecidos en la Gaceta Estatal de Gobierno al clausurar negocios que, según el reglamento estatal, tenían permitido abrir con cierto aforo (Gudiño, 2020).

En la CDMX la respuesta ciudadana ante las políticas implementadas fue distinta. Amplias franjas de ciudadanos tampoco se apegaron a las recomendaciones establecidas por las autoridades locales y federales, pues una vez que el Gobierno relajó las restricciones, nuevamente se observaron aglomeraciones que no se seguían las medidas sanitarias a pesar de la advertencia de las autoridades sobre el repunte de contagios por covid-19 (Alvarado, 2020). No obstante, a diferencia del Edomex, una vez implementadas restricciones similares a las ejecutadas al principio de la pandemia, y con ayuda de la limitación de acceso a polígonos de la CDMX, la ciudadanía optó por seguir las recomendaciones de modo voluntario, pues en una temporada en la cual usualmente se cuenta con un mayor flujo de personas, la movilidad ciudadana disminuyó hasta un 44% una semana antes del 25 de diciembre (*Milenio Digital*, 2020).

Por último, en Jalisco la obligatoriedad del aislamiento y el uso de cubrebocas, así como la implementación del botón de emergencia, provocó reacciones ciudadanas con protestas de distinta índole. La primera medida provocó un enfrentamiento social, causado por la violencia policial, pues una persona fue asesinada por no usar el cubrebocas, lo cual trajo como resultado la detención de decenas de protestantes en días subsecuentes (Santos y Partida, 2020; Partida, 2020a, Partida, 2020b). Asimismo, la obligatoriedad del cubrebocas y el confinamiento, así como las sanciones impuestas por no cumplir con tales políticas, provocaron otro tipo de participación



ciudadana. Académicos de la entidad llamaron a la Comisión Estatal de Derechos Humanos a analizar las medidas impuestas, por inconstitucionales y violatorias de los derechos humanos (Rodrigo, 2020). Algunos abogados presentaron los primeros amparos en materia administrativa ante autoridades federales, argumentando la inconstitucionalidad del confinamiento obligatorio impuesto por el Gobierno estatal (Chávez, 2020).

En adición, la implementación del botón de emergencia, que suspendió el servicio de transporte público a partir de las 21 horas en el área conurbada, indujo una aglomeración de miles de personas en los sistemas de transporte, centros comerciales y supermercados, pues quienes contaban con horarios de salida similares en sus trabajos realizaron compras de pánico para no quedarse sin provisiones al suspenderse el transporte público (Partida, 2020a). Esto generó una manifestación ciudadana de cerca de 400 personas en contra de la medida (*Zona Tres*, 2020), además de la percepción de algunos medios sobre la improvisación estatal de políticas con resultados desastrosos (Lameiro, 2020), a pesar del éxito en la reducción de casos confirmados, según el gobernador de Jalisco (GEJ, 2020).

## 5. DISCUSIÓN

Como se puede observar, las políticas del uso de cubrebocas, confinamiento, transporte público y restricciones implementadas por los gobiernos estatales se encuentran vinculadas con el tipo de gobierno y los estilos de liderazgo en el manejo de la crisis. Cada una de estas formas genera resultados distintos, tales como una participación ciudadana particular.

El Cuadro 1 sistematiza las políticas, sus características y resultados respecto del tipo de participación ciudadana derivada de su implementación. Se observa cómo en cada uno de los gobiernos se implementan políticas de distinta naturaleza. Así, en el Edomex se observa una implementación mixta de medidas, es decir, políticas normativas y regulativas. En la CDMX, por su parte, se pone énfasis en aspectos normativos, confiando más en la participación ciudadana voluntaria. En el otro extremo, Jalisco se concentró en la creación e imposición de políticas regulativas, sin mostrar confianza en el seguimiento voluntario de medidas por parte de la ciudadanía.

Cuadro 1. Efectos de los tipos de políticas durante una crisis larga			
Política/entidad	Obligatorio/voluntario	Normativo/Regulativo	Resultados en la Participación Ciudadana
Uso de cubrebocas			
Edomex	Mixto	Mixto	Resistencia y menosprecio a medidas sanitarias
CDMX	Voluntario	Normativo	Seguimiento parcial, aprendizaje y posterior cumplimiento de medidas sanitarias
Jalisco	Obligatorio	Regulativo	Conflicto social y protestas
Confinamiento			
Edomex	Voluntario	Regulativo	No seguimiento de lineamientos
CDMX	Voluntario	Normativo	Seguimiento parcial, aprendizaje y posterior cumplimiento de medidas sanitarias
Jalisco	Obligatorio	Regulativo	Desconfianza y denuncia de autoridades ante instituciones federales y de derechos humanos
Restricciones			
Edomex	Obligatorio	Regulativo	Manifestaciones
CDMX	Voluntario	Normativo	Cumplimiento de medidas sanitarias
Jalisco	Obligatorio	Regulativo	Manifestación ciudadana y descontento social
Tipo de liderazgo durante la crisis			
Edomex	Pasivo	Mixto	Incertidumbre
CDMX	Cercano a la ciudadanía	Normativo	Aprendizaje y participación
Jalisco	Político	Regulativo	Reducción de legitimidad gubernamental e institucional

Fuente: elaboración propia.

De igual modo, la tabla muestra la manera en la que la preferencia de políticas normativas o regulativas genera resultados particulares, los cuales, a su vez, se relacionan con el tipo de liderazgo en cada entidad. En el Edomex, la atención se centra en presentar y modificar regulaciones, no en explicar ni convencer a la ciudadanía sobre la naturaleza de la crisis, su rol en el manejo de la misma ni por qué es recomendable seguir las medidas sanitarias necesarias. Es un tipo de liderazgo basado en la presentación, anuncio y modificación de instrumentos regulativos, los cuales parecen no responder al contexto, no servir como guía para la ciudadanía ni fomentar una participación activa o

colaborativa de la misma en el manejo de la crisis. Así, se percibe un liderazgo pasivo que solo intenta replicar acciones implementadas por el Gobierno Federal y la CDMX, sin contemplar el aspecto normativo, pues el Gobierno parece confiar en que el aprendizaje ciudadano sea automático y derivado de la presentación de regulaciones. Debido a esto, la respuesta ciudadana surge en forma de protestas y reclamos hacia gobiernos locales, pues a falta de un liderazgo estatal existe incertidumbre acerca de en quién recae la responsabilidad de implementar políticas para el manejo de la crisis.

En la CDMX, por su parte, el liderazgo durante la crisis pareció seguir y replicar las recomendaciones federales gracias, en parte, a contar con gobiernos provenientes del mismo partido político. Dicho asunto es de gran importancia pues, gracias a ello, el aspecto político parece no ser un elemento prioritario en el manejo de la crisis, a pesar de, como lo menciona la teoría, ser el mismo un asunto altamente político. En la entidad, la naturaleza de las políticas tendió a priorizar aspectos normativos, pues no se aplican sanciones, no se centra en la creación de instrumentos regulativos y se confía, de mayor modo, en mantener una comunicación constante con la ciudadanía y explicar en qué consiste la crisis y cuáles medidas deben seguirse para minimizar los daños, así como las acciones que deben ejecutarse para salir de la crisis. El énfasis se coloca en el aprendizaje y participación ciudadana para seguir y vigilar el cumplimiento de las medidas recomendadas, con ayuda de las conferencias encabezadas por la gobernadora de la CDMX y personal de la Secretaría de Salud.

En Jalisco, el liderazgo en manejo de crisis se basa en dos aspectos clave: lo regulativo y lo político. El primero se centra en la creación e imposición de políticas y regulaciones improvisadas, sin considerar el contexto, la ciudadanía ni los posibles efectos de la implementación de tales medidas. El segundo aspecto es muy notorio, pues en la entidad las acciones del Gobierno estatal procuraron exponer sus capacidades y procedimientos propios para manejar la crisis, distintos o mejores a los propuestos por el Gobierno Federal. Se enfocaron más en ellos sin considerar el bienestar de sus ciudadanos, ni explicar la razón de las políticas. Este tipo de prácticas ha provocado manifestaciones y desconfianza gubernamental; es decir, ha reducido la legitimidad gubernamental e institucional, pues la ciudadanía, en respuesta a las medidas impuestas, ha utilizado los medios necesarios para denunciar

al Gobierno públicamente o en instancias federales. Curiosamente, dichas acciones fomentaron el incremento de una participación ciudadana particular: las manifestaciones por descontento, lo que no contribuye con el manejo de la crisis, al contrario: en ocasiones parece afectarlo de manera negativa, lo cual durante una crisis como la provocada por el covid-19 puso en riesgo a la población.

## CONCLUSIONES

Si bien las tres entidades cuentan con políticas regulativas y normativas, el liderazgo y las acciones en cada entidad dieron preferencia a políticas con características muy particulares. El papel de los liderazgos gubernamentales, entonces, es esencial para mantener el bienestar social, por ende, sus políticas pretenden responder de modo adecuado ante el contexto particular.

Las políticas regulativas tienen la ventaja de ser creadas e implementadas de modo veloz, aunque no brinden soluciones a largo plazo. Ejemplos claros se observan en el Edomex y Jalisco. En el primero, el anuncio de la creación de un Plan Regreso Seguro, el cual debió ser modificado pues no respondía al contexto social ni a las necesidades de la población, solo fungió como un instrumento expositivo. El acuerdo del gobernador para imponer medidas sanitarias es otro claro ejemplo de una política regulativa creada e impuesta de modo veloz.

Las políticas normativas, por su parte, confían en el aprendizaje ciudadano y su aplicación y resultados emergen con mayor lentitud. Entre ellas, la CDMX, mediante la promoción constante del seguimiento de medidas sanitarias, así como la explicación cotidiana a la ciudadanía sobre el progreso y las medidas tomadas para enfrentar la pandemia, es ejemplo de que una política basada en el aprendizaje

colectivo es útil cuando se presenta una crisis larga. Ambos tipos de políticas, normativas y regulativas, cuentan con ventajas y desventajas y deben ser aspectos por considerar por los liderazgos, con el objetivo de enfrentar una crisis.

Cuando una crisis aparece, se puede prever que se trata de un evento de corta duración, por lo cual las políticas de carácter regulativo parecen responder de mejor manera ante la eventualidad. Con esto, la ciudadanía no se enfrenta a un cambio duradero el cual pueda crear descontento social. Sin embargo, a pesar de hacer frente a un evento de corta duración, no se debe dejar de considerar la creación de políticas normativas pues las crisis pueden alargarse. Por eso, como argumenta Hart (2022), se debe mantener un pensamiento estratégico a la hora de navegar por los escenarios de crisis, con capacidad analítica de modo continuo para enfrentar un posible escenario de crisis de duración mediana o larga. En tal sentido, ante una crisis prolongada las políticas normativas deben ser priorizadas por los gobiernos pues el aprendizaje y participación social son indispensables para transmitir y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones gubernamentales; es decir, la cooperación ciudadana se vuelve esencial para salir de la crisis y tiene un impacto importante en la legitimidad y capacidad institucional de los gobiernos.

En resumen, resulta sensato clarificar que en cada entidad y en cada situación se deben analizar los elementos contextuales necesarios para responder de mejor modo ante la presencia de una crisis, pues durante la eventualidad el Gobierno tiene la responsabilidad de tomar y ejecutar decisiones que mejor guarden el bienestar de los ciudadanos. Estas decisiones de política no son excluyentes y pueden aplicarse ambas al mismo tiempo, pero esto depende de las características del contexto

en el cual tienen lugar dichas decisiones. Por ende, el contar con un liderazgo apropiado que adopte las políticas más acordes con su ambiente y a sus recursos se vuelve un aspecto esencial para enfrentar la crisis, pues, como se aprecia en la teoría, cuando se cuenta con un mal manejo de crisis se pone en riesgo a la ciudadanía, la legitimidad y, en consecuencia, a las instituciones.

La relevancia de esta investigación en la teoría se vincula con el resultado logrado al combinar los enfoques institucionales y de gestión de crisis, realizando un estudio que no solo analiza las acciones de Gobierno conforme las tareas estratégicas del manejo de crisis, sino que se comparan políticas examinando su naturaleza y efectos. De esta forma, se cuestiona sobre el tipo de políticas que deberían implementarse durante una crisis de larga duración para obtener los resultados más benéficos para la ciudadanía, sin pérdida de legitimidad del Gobierno. Así, las variaciones en las respuestas a las crisis sanitarias dependen fundamentalmente del diseño y operación de las organizaciones, pero también de los estilos de liderazgo, de ahí la relevancia de las variables organizaciones e institucionales para estudiar diversos tipos de crisis, como la llamada crisis transfronteriza.

Además, desde el análisis comparativo se espera contribuir a la literatura especializada sobre políticas públicas y covid-19, sobre todo en el ámbito de los gobiernos subnacionales, área que creemos requiere de mayor estudio y análisis para entender mejor el desarrollo de la pandemia. Finalmente, con el estudio se pretenden abrir nuevas agendas de investigación sobre gestión de crisis y covid-19 que incorporen el análisis institucional de políticas y programas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALVARADO, G.** (2020). CDMX: semáforo naranja con alerta, pero... *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/10/25/cdmx-semaforo-naranja-con-alerta-5217.html>.

**ÁLVAREZ, E.** (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal. Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

**ANOL, B.** (2012). *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. University of South Florida Scholar Commons. Textbooks Collection 3.

**BACKMAN, S. y RHINARD, M.** (2017). The European union's capacities for managing crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1-11. Estocolmo, Suecia: Universidad de Estocolmo. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12190>.

**BAUBION, C.** (2012). *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management*. OECD. Recuperado de: <https://dx.doi.org/10.1787/5k41rbd1l2r7-en>.

**BBC** (2021a). *Covid: Huge protests across Europe over New restrictions*. BBC News. Recuperado de: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59363256>

**BOIN, A.** (2020). *Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>.

**BOIN, A.; HART, P. y KUIPERS, S.** (2018). The crisis approach. En Rodríguez; Donner y Joseph. *Handbook of Disaster Research. Handbooks of Sociology and Social Research*. Springer International Publishing.

**BOIN, A.; KUIPERS, S. y OVERDIJK, W.** (2013). Leadership in times of crisis: a framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805241>.

**BOIN, A.; KUIPERS, S. y OVERDIJK, W.** (2013). Leadership in times of crisis: a framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.

**BOIN, A.** (1998). *Contrasts in Leadership. An Institutional Study of Two Prison Systems*. Países Bajos: Eburon. Recuperado de: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/contrasts-leadership-institutional-study-two-prison-systems>.

**BOIN, A.; HART, P., STEM, E. y SUNDELIUS, B.** (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880>.

**BOIN, A.; HART, P., STEM, E. y SUNDELIUS, B.** (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

**BOIN, A. y CHRISTENSEN, T.** (2008). The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership. *Administration & Society*, 3(40), 271-297 Noruega: University of Oslo. Recuperado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2204575](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2204575).

BOIN, A.; HART, P. y KUIPERS, S. (2018). The Crisis Approach. *Hand book of Disaster Research*. Pp. 23-38. Leiden, Países Bajos: Springer International Publishing. DOI: 10.1007/978-0-387-32353-4\_3.

**CDMX** (2020). La Ciudad de México pasa a semáforo naranja. Notas. Recuperado de: <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/laciudaddemexicopasasemaforonaranja#:~:text=Ante%20el%20decrecimiento%20en%20la,del%2065%25%20la%20Ciudad%20cerrar%C3%A1>.

**CHÁVEZ, V.** (2020). Presentan en Jalisco los primeros amparos contra el aislamiento obligatorio. *El Occidental*. Recuperado de: <https://www.eloccidental.com.mx/local/presentan-en-jalisco-los-primeros-amparos-contra-el-aislamiento-obligatorio-covid19coronavirusquedateencasacuarentenaconfiamientofase3mexico5146313.html>.

**CHRISTENSEN, T.; DANIELSEN, A., LAEGREID, P. y RYKKJA, L.** (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94, 316-332. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/padm.12186>.

**CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P., RONESS, G. y RØVIK, A.** (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Reino Unido y Estados Unidos: Routledge. Recuperado de: <https://doi.org/10.4324/9780367855772>.

**CIDH** (2019). Protesta y Derechos Humanos: estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**CRUZ, P.; CULEBRO, J. y MÉNDEZ, B.** (2020). Liderazgo y gestión de crisis en México en las primeras respuestas al covid-19: el papel de los gobiernos subnacionales. *Revista Buen Gobierno*, 29, 1-18. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.35247/buengob\\_29\\_05](http://dx.doi.org/10.35247/buengob_29_05).

**CUNILL, G.** (1995). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en busca de nuevos sentidos. Reforma y Democracia. *CLAD*, 4, 1-20. Venezuela.

**DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN** (DOF, 24 de marzo de 2020). Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (covid-19).

**GARCÍA, E. y TEODORO, F.** (2022). Pandemia y protestas sociales: las ciudades como “olla a presión” en la era covid-19. *Notas Internacionales*, (266). Barcelona, España: Cidob. Recuperado de: [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacionals\\_cidob/266/pandemia\\_y\\_protestas\\_sociales\\_las\\_ciudades\\_como\\_olla\\_a\\_presion\\_en\\_la\\_era\\_covid\\_19](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/266/pandemia_y_protestas_sociales_las_ciudades_como_olla_a_presion_en_la_era_covid_19). DOI: <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/266/es>.

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

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

**GEM** (2020b). Plan Regreso Seguro. Gobierno del Estado de México. Recuperado de: [https://salud.edomex.gob.mx/salud/plan\\_regreso\\_seguro](https://salud.edomex.gob.mx/salud/plan_regreso_seguro).

**GUDIÑO, A.** (2020). Trabajadores y dueños de bares bloquearon avenida Central; exigen reabrir sus negocios. *Milenio*. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/trabajadores-bares-bloquearon-avenida-central-exigen-reabrir>

**HABERMAS, J.** (1999). *La inclusión del otro* (J. Velazco Arroyo, trad.). España: Paidós.

**HART, P.** (2022). *Teaching crisis management before and after the pandemic: professional reflections*. Teaching Public Administration. Utrecht, Países Bajos: Universidad de Utrecht. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/01447394221087889>.

**HODGSON, M.** (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25. Reino Unido. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/4228221>.

**INEGI** (2021a). *Boletín Informativo Febrero Coespo 2021*. Recuperado de: <https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/Boletines/Boletín%20Informativo%20Febrero%20COESPO%202021.pdf>.

**INEGI** (2021b). Panorama sociodemográfico de la Ciudad de México 2020. Recuperado de: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197827.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197827.pdf).

**INEGI** (2021c). Panorama sociodemográfico de Jalisco 2020. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197872.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197872.pdf).

**INFOBAE** (2020a). Estas son las cinco reglas que el gobierno de la CDMX te pide que sigas para evitar los contagios de covid-19. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/18/estas-son-las-5-reglas-que-el-gobierno-de-la-cdmx-te-pide-que-sigas-para-evitar-contagios-de-covid-19/>.

**INFOBAE** (2020b). Pese a semáforo rojo, habitantes de Ecatepec desafían al covid-19. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/10/pese-a- semaforo-rojo-habitantes-de-ecatepec-desafian-al-covid-19/>.

**INGLEHART, R. y CATTERBERG, G.** (2002). Trends in political action: the developmental trend and the post-honeymoon decline. *International Journal of Comparative Sociology*, 43, pp. 3-5 y pp. 300-316. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/002071520204300305>.

**ISEM** (2022). Informa Edomex sobre medidas en el uso de cubrebocas. Unidad de comunicación de prensa. Recuperado de: [https://salud.edomex.gob.mx/isem/ac\\_boletines\\_informativos&idbol=2120](https://salud.edomex.gob.mx/isem/ac_boletines_informativos&idbol=2120).

**KISHI, R.** et al. (2020). Acled The Year in Review. Recuperado de: <https://acleddata.com/2021/03/18/acled-2020-the-year-in-review/>.

**LAMEIRO, S.** (2020). Alfaró y el botón de emergencia, un desastre más. *SDP noticias*. Recuperado de: <https://www.sdpnoticias.com/columnas/alfaro-y-el-boton-de-emergencia-un-desastre-mas.html>.

**LAZARO, J.** (2020). Tianguistas del oriente del Edomex se niegan a respetar el semáforo rojo. *La Silla Rota*. Recuperado de: <https://lasillarota.com/metropoli/tianguistas-del-oriente-de-edomex-se-niegan-a-respetar-el-semafororojo/467981>.

**MARCH, J.; FRIEDBERG, E. y ARELLANO, D.** (2011). Institutions and Organizations: Differences and Linkages from Organization Theory. *Gestión y Política Pública*, 20(2), 235-246. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13321095001>.

**MATTHEWS, F.** (2012). Governance, Governing and the Capacity of Executives in Times of Crisis. En Lodge, M. y Wegrich, K. (eds.). *Executive Politics in Times of Crisis. The Executive Politics and Governance series*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0899764020964582>.

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



**NORRIS, P.** (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

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

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

**PARTIDA** (2020b). Estallan protestas en Jalisco por la violencia policial. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/06/05/estallan-protestas-en-jalisco-por-lavio-lenciapolicial-3711.html>.

**PATEMAN, C.** (2012). Participatory democracy revisited. Inglaterra, Reino Unido: APSA. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=0109949083ACDE0935833254BF5C2A29?-doi=10.1.1.646.7316yrep=rep1ytype=pdf>. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>.

**PERIÓDICO OFICIAL** (19 de abril de 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. Recuperado de: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u20/04-19-20-bis.pdf>.

**POLLIT, C.** (2016). *Advanced introduction to Public Management and Administration*. Elgar.

**POT, W.; SCHERPENISSE, J. y HART, P.** (2022). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. *Public Administration*, 1-15. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/padm.12872>.

**RAGIN, C.** (1999). The distinctiveness of case-oriented research. *Health services research*, 34(5).

**RAMOS, M. y REYES, M.** (2005). Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. *Espiral México*, 34(12), 39-66.

**RODRIGO, L.** (2020). Medidas estatales violan derechos humanos: especialistas. *El Diario NTR*. Recuperado de: [https://ntrguadalajara.com/post.php?id\\_notas=147475](https://ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=147475).

**RODRÍGUEZ, M.** (2011). Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), 89-103. ISSN: 1390-1249. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792006> DOI: <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.448>.

**ROMO, P.** (2020). Gobierno de Jalisco ordena aislamiento obligatorio y “cero tolerancia” para contener covid-19. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/estados/Gobierno-de-Jalisco-ordena-aislamiento-obligatorio-y-cero-tolerancia-para-contener-Covid-19-20200419-0022.html>.

**SANTOS y PARTIDA** (2020). Suspenden a 14 agentes de la fiscalía de Jalisco para investigarlos por represión. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2020/06/25/estados/027n2est>.

**SCOTT, R.** (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. California, Estados Unidos, Universidad de Stanford: SAGE Publications.

**SEDIK, T. y XU, R.** (2020). *A vicious cycle: how pandemics lead to economic despair and social unrest*. Technical Report 216, IMF Working Paper. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/10/16/A-Vicious-Cycle-How-Pandemics-Lead-to-Economic-Despair-and-Social-Unrest-49806>.

**SINAVE** (2022). Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica. Recuperado de: <https://covid19.sinave.gob.mx/casosacumulados.aspx>.

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

**SS** (2022). 139. A partir del próximo lunes, todo el país en verde del Semáforo de Riesgo Epidemiológico covid-19. Secretaría de Salud. Recuperado de: <https://www.gob.mx/salud/prensa/a-partir-del-proximo-lunes-todo-el-pais-enverdedelsemaforoderiesgoepidemicocovid19?idiom=es#:~:text=Como%20resultado%20de%20la%20disminuci%C3%B3n,informa%20la%20Secretar%C3%ADa%20de%20Salud>.

**TILLY, CH.** (1986). *La France conteste de 1600 à nos jours*. París, Francia: Fayard.

**TOPF, R.** (1995). Beyond electoral participation. En Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (eds.). *Citizens and the State*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

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

# COMPORTAMIENTO PLANIFICADO DE MILLENNIALS MEXICANOS: EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES QUE AFECTAN LA INTENCIÓN DE VOTO

*THE PLANNED BEHAVIOR OF MEXICAN  
MILLENNIALS:  
THE EVOLUTION OF THE VARIABLES WITH AN  
EFFECT ON THE VOTING INTENTION*

---

autora

**Rosa María Nava-Rogel\***

---

Artículo recibido el 18 de enero de 2023  
y aceptado el 3 de febrero de 2023

## RESUMEN

En países con democracias jóvenes, como México, el voto de la generación millennial es fundamental, aunque muestren poco entusiasmo por temas electorales. El objetivo de esta investigación fue analizar la evolución en los efectos de las variables consideradas por la teoría del comportamiento planificado sobre la intención de voto de millennials mexicanos. Se realizó una investigación de campo longitudinal, aplicando una encuesta al inicio y final del gobierno municipal en habitantes de la generación millennial de cuatro municipios urbanos del centro de México (2019 y 2021). A partir de un modelo de ecuaciones estructurales, se comprobó que, en los tres años de la administración municipal, los efectos de la Confianza en la Administración Municipal y el Cumplimiento Cívico son consistentes, pero no en la imagen de los gobernantes. Además, la confianza y representatividad de Partidos Políticos no tienen efecto sobre la intención de voto en el periodo analizado (2019-2021).

**PALABRAS CLAVE:** comportamiento planificado, intención de voto, millennial, estudio longitudinal, modelo de ecuaciones estructurales

## ABSTRACT

In countries with emerging democracies like Mexico, the vote of the millennial generation is fundamental, although they have shown little interest in electoral issues. The objective of this research was to analyze the evolution in the effects of the variables considered by the theory of planned behavior on the intention to vote of Mexican millennials. We carried out longitudinal field research, applying a survey at the beginning and end of the municipal government in inhabitants of the millennial generation of four urban municipalities in central Mexico (2019 and 2021). Based on a structural equations model, we verify that in the three years of municipal administration, the effects of Trust in the Municipal Administration and Civic Compliance are consistent, but it is not in the image of the rulers. In addition, the trust and representativeness of the Political Parties have no effect on the Voting Intention in the period analyzed (2019, 2021).

**KEY WORDS:** planned behavior, voting intention, millennial, longitudinal study, structural equation model

---

\* Doctora en Ciencias Económico Administrativas, Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Correo electrónico: rmnavar@uaemex.mx. Orcid: [orcid.org/0000-0003-2611-3903](https://orcid.org/0000-0003-2611-3903). ResearcherID: O-4885-2015.

## INTRODUCCIÓN

La baja participación electoral de los jóvenes es un fenómeno que se ha vislumbrado a nivel mundial. Sin embargo, en países latinoamericanos, como México, donde la democracia todavía está buscando consolidarse, la participación de la generación *millennial* es fundamental (Gutiérrez-Sánchez, 2019). La generación *millennial* o generación Y, conformada por aquellas personas nacidas entre 1980 y 1995 (Dimock, 2019), representa el 30% de la población en los países latinoamericanos (Gutiérrez-Rubí, 2014) y el 25% de la población mundial (Deloitte, 2019). Según Kurz; Li y Vine (2019), actualmente son el grupo de adultos más grande y con mayor diversidad en el mundo, por lo que conforman un segmento sumamente importante para los países latinoamericanos. Sus actitudes, preferencias y creencias son temas que se han considerado en discursos públicos en todo el mundo.

Es una generación que se considera tecnológicamente nativa (MSCI, 2020), por lo que consumen altos grados de contenidos digitales, informándose, comunicándose y expresando sus emociones a través de las Redes Sociales (Sormaz; Kuzmanovic y Jeremic, 2019).

Los *millennials* interactúan fácilmente, tanto a través de mensajes enviados desde sus teléfonos móviles como de manera no verbal, por medio de abrazos o apretones de manos (Newman; Kramer y Blanchard, 2016), aunque comparten con mayor facilidad información privada en sus redes sociales (Sormaz; Kuzmanovic y Jeremic, 2019). Priorizan la comunicación mediática, que para ellos no requiere un esfuerzo extra de análisis (López-Vidales y Gómez-Rubio, 2021), por eso el 41% de los *millennials* prefiere checar las noticias vía digital.

Los que integran la generación *millennial* piensan mucho más en ellos, lo que provoca que frecuentemente no respeten a la autoridad (Stein, 2013). Piensan que no es necesario poseer una casa o un coche (Zwanka y Buff, 2021), porque es más importante disfrutar y aprovechar al máximo la vida (Debevec; Schewe, Madden y Diamond, 2013): se enfocan en el presente, pensando en su bienestar mediático, sin preocuparse demasiado por formar sus propias familias en el mediano plazo (MSCI, 2020).

La democracia es un tema del que se preocupan menos que las personas de más edad (Shames, 2017), en parte porque no están satisfechos con ella (Lugo; Cruz y Fernández, 2022), pues son mucho más informados y críticos que las generaciones más viejas (Daza; Audivert, Avilés, Daza y De la Quintana, 2017). En general, tienen una percepción negativa sobre la política (Ponte, 1998) y no confían en las instituciones formales (Urbina, 2014). Por ello, las evaluaciones de los candidatos hechas por los *millennials* están fuertemente influenciadas por contenidos expuestos en Facebook, YouTube y blogs hechos por otros adultos jóvenes. En contraste, tienen una baja credibilidad en la exposición de contenido político cuando se realiza por personas mayores o por los propios candidatos (Towner y Lego, 2016).

Los *millennials* son más éticos que otras generaciones (Chatzopoulou y De Kiewiet, 2021), por ello, si no les convence la postura de algún partido político, cambian fácilmente a otro y lo evalúan con de manera crítica y exigente (Peñalosa Otero y López Celis, 2016; Gutiérrez-Sánchez, 2019), sin que se sientan identificados con alguno en particular. Utilizan las redes sociales para emitir su opinión

abierta sobre temas y problemas que les preocupan de su entorno, siendo mucho más sensibles a las experiencias de otros ciudadanos (Rai, 2012), y expresando su desconfianza ante las situaciones sociales y políticas de su país (Deloitte, 2019). Exigen valores como la transparencia, la sostenibilidad y el compromiso social (Chatzopoulou y Kiewiet, 2021). Por todo ello, los *millennials* son votantes impredecibles y escépticos (Daza; Audivert, Avilés, Daza y De la Quintana, 2017).

Con tales características, es necesario comprender los factores que afectan en su decisión de voto, por ser una generación única que no se convence fácilmente por los medios tradicionalmente utilizados para otras generaciones. En Europa y Estados Unidos, existen varios estudios sobre su comportamiento como votantes (Fisher, 2018). Sin embargo, en México es un tema emergente (Flores y Saldierna, 2017), por lo que se hace necesario analizar las variables involucradas. En esta investigación se sugiere estudiarlas bajo la perspectiva de la teoría del comportamiento planificado (Ajzen, 1991).

## 1.1. Teoría del Comportamiento Planificado

Diversos estudios han utilizado la Teoría del Comportamiento Planificado (TCP) para explicar la conducta de los votantes en la decisión de emitir su voto. Los más recientes, consideran una serie de factores más emotivos (Ajzen, 2020; La Barbera y Ajzen, 2020).

Originalmente, esta teoría estableció que el comportamiento individual se explica por decisiones conscientes que llevan al individuo a actuar de cierta manera (Ajzen, 1991), pero se reconoce que la decisión final está influenciada por sentimientos

y emociones que en ese momento experimentan los votantes (Manerio-Crespo, 2017). Por ello, la TCP es viable para considerar al votante como un individuo con actitudes, emociones, prejuicios y percepciones que afectan en su intención de voto. La Teoría del Comportamiento Planificado agrupa todos esos elementos en tres factores:

- La actitud hacia el comportamiento: determinada por las creencias y opiniones de la persona (Ajzen, 1991) y la percepción sobre las posibles consecuencias de optar por cierta decisión (La Barbera y Ajzen, 2020).
- Las normas subjetivas: se refieren a la presión social que un individuo percibe y lo obliga a realizar cierta acción (Ajzen, 1991). Las normas subjetivas que rigen al individuo son, sobre todo, de carácter moral.
- El control conductual percibido: que es el grado de complejidad o facilidad que el individuo percibe para llevar a cabo cierta acción (Ajzen, 1991).

Ahora bien, los tres factores definidos por Ajzen (1991) aterrizados a la intención de voto, agrupan varios elementos. El primer factor refiere a la actitud hacia el acto de votar, que depende en gran parte de la confianza que los votantes tienen sobre la administración pública más cercana y sobre el desempeño de las instituciones políticas (Newman; Mwandambira, Charity y Ongayi, 2018). Según Newton (2001), la confianza política se construye con base en hechos pasados y supone una evaluación positiva de credibilidad, justicia, competencia, transparencia y apertura (Levi y Stoker, 2000); es la creencia de los ciudadanos de que las instituciones políticas actuarán de manera igualitaria, justa y correcta (Montero; Zmerli y Newton, 2008), es pensar que las instituciones políticas actuarán de

manera beneficiosa hacia quien está depositando su confianza (Gambetta, 2000).

Por ello, para el caso particular de este estudio, la confianza que los *millennials* tienen hacia la administración municipal y hacia los partidos políticos, representa la actitud hacia el acto de votar. A partir de lo anterior, se plantean las dos primeras hipótesis de este trabajo:

H<sub>1</sub>: Existe un efecto directo y significativo de la Confianza en la Administración Municipal hacia la Intención de Voto de *millennials*, al principio y final del gobierno municipal (2019-2021).

Sin embargo, considerando que, en general, los *millennials* no confían ni se sienten representados por los partidos políticos (Cuna, 2006) y que están poco satisfechos con sus resultados (Gutiérrez-Sánchez, 2019), se plantea que:

H<sub>2</sub>: No existe efecto de la Confianza ni Representatividad de los Partidos Políticos en la Intención de Voto de *millennials*, ni al principio ni al final del gobierno municipal (2019-2021).

El segundo factor de la Teoría del Comportamiento Planificado, refiere a las normas subjetivas, dadas por la importancia que tiene para el individuo actuar de manera correcta y ser buen ciudadano (Enke, 2020; Pavlova y Sibereisen, 2015).

En este estudio, está dado por la importancia del compromiso cívico que los *millennials* tienen sobre la obligación de ejercer su voto, entendiéndolo como el respeto y participación en la vida democrática de su comunidad (García-Arnaldos, 2021). De acuerdo con el estudio de Otache; Alfa y Ali (2023), el compromiso cívico (dado por la educación cívica) tiene un impacto positivo en la intención de voto. Considerando que los *millennials* son una

generación comprometida que valora las acciones colectivas para cambiar su entorno, se plantea la tercera hipótesis de este trabajo:

H<sub>3</sub>: Existe un efecto directo y significativo del Cumplimiento Cívico hacia la Intención de Voto de los *millennials*, al principio y final del gobierno municipal (2019-2021).

El tercer factor de la Teoría del Comportamiento Planificado es el control conductual percibido, dado por la presencia o ausencia de los recursos necesarios y facilidades o impedimentos para tomar una decisión sobre por quién votar (La Barbera y Ajzen, 2020).

El comportamiento diario de los políticos son parte del control conductual percibido de los votantes (Kornberg y Clarke, 1992), pues a través de lo que hacen o dejan de hacer, los votantes distinguen señales sobre las facilidades o dificultades que existen para que el voto ejercido, realmente pueda lograr un cambio.

Otros factores que influyen en el control conductual percibido son las políticas gubernamentales, la situación de la sociedad, el Estado de la economía y el rendimiento de las principales instituciones políticas (Montero; Zmerli y Newton, 2008). Al respecto, varios estudios han demostrado que los votantes procesan la información sobre los resultados políticos personificándolos en los gobernantes (Conover y Feldman, 1986). En este proceso de reducción, los rasgos de los gobernantes juegan un papel importante en la organización de las preferencias de conocimiento político (Funk, 1999). Estudios realizados en Italia y Estados Unidos demostraron que los votantes hacen juicios sobre sus gobernantes considerando dos grupos de rasgos (Caprara; Barbaranelli y Zimbardo, 1997; 2002) descritos en la Figura 1, en donde las dimen-

siones que pertenecen a los grupos de rasgos, se comparan con la escala de personalidad de marca de Aaker (1997), que ha sido ampliamente utilizada en investigaciones de marketing político para analizar la imagen de los gobernantes (Austin; Sigauw y Mattila 2003; Supphellen y Grønhaug 2003; Bosnjak; Galesic y Tuten, 2007; Smith y Leiserowitz, 2012).

**Figura 1.** Rasgos de la imagen de los gobernantes que personifican los resultados políticos

<b>Grupos de Rasgos</b> (Caprara; Barbaranelli y Zimbardo, 1997; 2002)	<b>Dimensión</b>	<b>Dimensión de personalidad de marca (Aaker, 1997)</b>	<b>Definición</b>
Integridad	Amabilidad	Agradable	Persona con la capacidad de ser atractivo y simpático (Aaker, 1997), con una imagen de gran seguridad y autoconfianza (Boul, 2019).
	Escrupulosidad	Competente	Persona que permanentemente está esforzándose hacia la consecución de un objetivo (Aaker, 1997), con un alto grado de integración física, emocional e intelectual (Boul, 2019).
	Estabilidad emocional	Estabilidad emocional	Persona que controla sus impulsos y emociones. Tiene calma y paciencia para tratar los asuntos (Caprara y Vecchione, 2013).
Liderazgo	Con energía	Emoción	Persona alegre, con energía positiva (Aaker, 1997) para realizar una labor (Boul, 2019).
	Apertura a la experiencia	Abierto	Persona innovadora y creativa, con interés en la cultura y por vivir nuevas experiencias (Caprara y Vecchione, 2013).

Elaboración propia con base en los estudios referidos.

Con base en los estudios analizados, se establece que los rasgos de la imagen de los gobernantes son elementos del control conductual percibido en la intención de voto. Esta imagen no permanece estática, ya que la competencia, la fuerza



del liderazgo y el cumplimiento de las promesas, generan cambios en la percepción del gobernante (Scammell, 2015). En particular, en la generación *millennial* que se considera más informada y crítica que otras generaciones, la imagen que tiene de los gobernantes será insostenible en el tiempo. Un ejemplo de ello es la imagen del presidente de México, quien entró a su periodo de Gobierno con una gran aceptación por parte de los votantes, quienes esperaban cambios profundos como mayores oportunidades, menor corrupción y en general, una mayor calidad de vida (Lugo; Cruz y Fernández, 2022). Tres años después, el presidente de México continuaba gozando de una buena aceptación (Moreno, 2022), gracias a su estrategia de mantenerse presente en los medios de comunicación, a través de las conferencias diarias que realiza, los constantes mitines que organiza y su activa participación en Redes Sociales (Flores y Saldierna, 2017). Sin embargo, las personas comprendieron que las altas expectativas que tenían, difícilmente se podían lograr en un solo periodo de Gobierno presidencial. A partir de estas afirmaciones, se plantea la cuarta hipótesis de investigación:

H<sub>4</sub>: Existe un efecto directo y significativo de la imagen del presidente de México hacia la Intención de Voto de los *millennials*, al principio pero no al final del gobierno municipal (2019-2021).

A diferencia del presidente de México, el gobernador del estado de México para el periodo 2017-2023 no desarrolló una estrategia de marketing efectiva para tener mayor aceptación de parte de los votantes, presentándose como un administrativo asociado con un trabajo de oficina, imagen que generó un distanciamiento entre él y la mayoría de la población de ese estado (Marañón; Frías y Barrientos, 2021). Por esto, se plantea la quinta hipótesis:

H<sub>5</sub>: No existe un efecto directo ni significativo de la imagen del Gobernador hacia la Intención de Voto de los *millennials*, ni al principio ni al final del gobierno municipal (2019-2021).

La imagen de los alcaldes de cuatro municipios urbanos del estado de México, es el último nivel de gobierno que se analiza en este estudio. Todos ellos ganaron conteniendo por el partido político en el poder (Movimiento de Regeneración Nacional) y al final de tres años, el partido oficial perdió en sus respectivos municipios (Meteppec, Ocoyoacac, Toluca y Zinacantepec). Al principio de su mandato, los habitantes relacionaron a los alcaldes municipales con la imagen del partido, personificada en el presidente de México (Lugo; Cruz y Fernández, 2022). Sin embargo, al paso del tiempo, los votantes acumularon suficientes elementos para hacerse una imagen propia para el alcalde de su municipio. Por ello, se establece la siguiente hipótesis:

H<sub>6</sub>: Existe un efecto directo y significativo de la imagen del alcalde hacia la Intención de Voto de los *millennials*, sólo al final del gobierno municipal (2021).

## 2. MÉTODOS Y MATERIALES

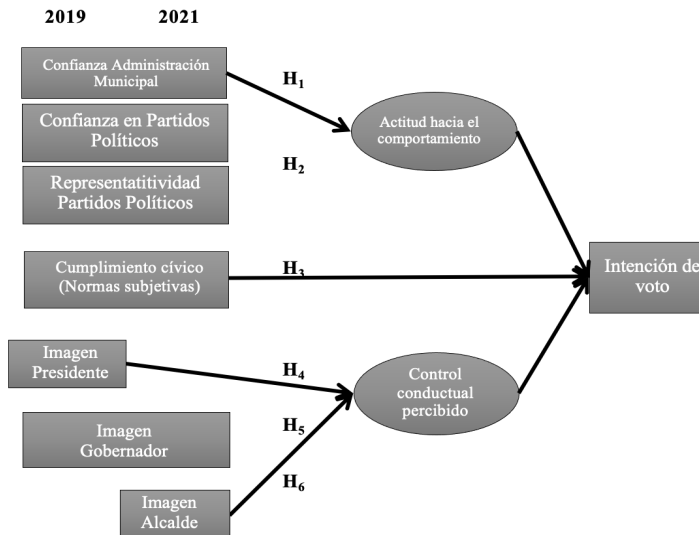
Según Schmitt (1983), Kuechler (1991), Klingemann (1999), Montero; Zmerli y Newton (2008), los más jóvenes son, por lo general, los que tienen una menor intención de emitir su voto, porque confían poco en los gobernantes e instituciones políticas. Por ello, es necesario analizar en profundidad los factores que pueden ayudar a incrementar la intención de voto en los *millennials*.

Los factores que inciden en la intención de voto han sido analizados a través de una mezcla de variables

que han considerado las preferencias partidistas, la confianza en el Gobierno y en los líderes políticos, las actitudes políticas de los ciudadanos y las características institucionales de sus países, el rendimiento económico y la valoración de las políticas públicas, las expectativas de los ciudadanos y los años de democracia (Clarke; Dutt y Kornberg, 1993; Anderson, 1998; Anderson y Guillory, 1997; Anderson y Tverdova, 2001; Mishler y Rose, 2001). Sin embargo, pocos estudios se han basado en una teoría del comportamiento individual que explique la intención de voto, pues la mayoría utiliza teorías socioeconómicas con supuestos como información disponible, racionalidad y creencias (Morrow, 1994, p. 217), sin considerar que los individuos cambian la percepción de las variables relacionadas a través de un cierto periodo.

Esta investigación analiza la evolución en los efectos de las variables consideradas por la TCP sobre la intención de voto de *millennials* mexicanos. En la Figura 2 se observa el modelo hipotético que se siguió.

**Figura 2.** Modelo hipotético



Para cumplir el objetivo planteado, se realizó una investigación de campo longitudinal, aplicando una encuesta a personas de la generación *millennial* al inicio y final de la administración municipal de cuatro municipios urbanos del centro de México (Metepac, Ocoyoacac, Toluca y Zinacantepec), en donde los alcaldes pertenecían al Partido Político del presidente de México (Morena).

La investigación fue correlacional y aplicada: a partir de trabajos que tratan el tema, se desarrolló una investigación cuantitativa realizando cálculos estadísticos que sirvieron de base para la discusión de los resultados. Debido a que se recogen las percepciones de *millennials* en cuatro municipios, esta investigación es no experimental, ya que se trató de observar el fenómeno sin realizar ninguna alteración a la realidad.

Por el periodo en que se llevó a cabo, fue una investigación longitudinal, recolectando los datos en dos tiempos específicos (enero de 2019 y diciembre de 2021), que corresponden al periodo comprendido por el gobierno municipal. En 2019 se aplicó la encuesta a 220 personas entre 23 y 28 años y en 2021 se aplicó la misma encuesta a 332 personas entre 26 y 31 años. Se recurrió a una muestra no probabilística (sujetos voluntarios), quienes fueron entrevistados en su municipio, en un lugar público.

El instrumento de recolección de datos se basó en el estudio de Singh; Leong, Tan y Wong (1995) para las variables de cumplimiento cívico e intención de voto, del estudio de Fernández (2000) para las variables de Confianza en la Administración Municipal y Credibilidad en los Partidos Políticos, y una traducción del instrumento original de Aaker (1997) sobre la percepción de la imagen de los gobernantes.

Para medir la Confianza en la Administración Municipal, Cumplimiento Cívico e Intención de Voto, se utilizó una escala de Likert de cinco puntos, en donde 0 representó la opción de *totalmente en desacuerdo*, hasta 4 *totalmente de acuerdo*. Para medir la percepción de la imagen del alcalde, el gobernador del estado de México y el presidente de México, así como Confianza en Partidos Políticos, la escala de Likert utilizada fue desde 1 hasta 10, que fue la calificación máxima.

Para verificar la confiabilidad del instrumento se calculó el Alfa de Cronbach y para la validez se utilizó el Análisis Factorial Exploratorio. A partir de un Modelo de Ecuaciones Estructurales se definieron las variables que más explican la varianza de Intención de Voto para 2019 y 2021.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Sobre el instrumento de recolección de datos

La confiabilidad del instrumento se pudo corroborar al verificar la consistencia interna de cada dimensión a través del Alfa de Cronbach, obteniendo parámetros aceptables, ya que en todos los casos se logró una consistencia interna cercana a 0,80, mayor a lo razonable para este tipo de estudios (Hair, Prentice y Cano, 1999). Para comprobar la validez del instrumento, se utilizó el Análisis Factorial Exploratorio en cada escala, utilizando el método de análisis de componentes principales y la rotación varimax, considerando aquellos items con comunalidades mayores a 0,50.

En la escala de Confianza en la Administración Municipal, todos los elementos originalmente considerados, mostraron comunalidades altas y se mantuvieron en un solo factor. En cambio, para

las variables de Confianza en Partidos Políticos, la escala sufrió varias modificaciones, pues algunos de los aspectos originalmente considerados explican la varianza en una mínima parte, por lo que se eliminaron tres preguntas para los tres partidos políticos analizados (PRI, PAN y Morena). Además, las preguntas con altas comunalidades se dividieron en tres factores: Confianza y Cercanía de los Partidos Políticos, Representatividad de los Partidos de Oposición (PRI y PAN) y Representatividad del Partido en el Poder (Morena).

Para la escala de Cumplimiento Cívico e Intención de Voto, todos los elementos considerados en el instrumento de recolección de datos, mostraron comunalidades altas y se mantuvieron en dos factores bien identificados.

La escala original de Percepción de la Imagen de los gobernantes de Aaker (1997) consta de diez dimensiones. Sin embargo, siguiendo a Caprara; Barbaranelli y Zimbardo (1997, 2002) se consideraron sólo las cinco descritas en la Figura 1, de las cuales la dimensión denominada Abierto, no aportó en la varianza explicada y la dimensión Emoción se mezcló con las otras, reduciendo la escala a tres características sobre las que los votantes millennials en México emiten juicios sobre sus gobernantes: Competente, Agradable y Estabilidad Emocional. Con los ajustes realizados con el análisis factorial exploratorio, se calculó nuevamente la confiabilidad para cada dimensión. En la Figura 3 se presenta un resumen de la estructura final del instrumento.

Escala	Dimensión	Items	Número de ítems	Alfa de Cronbach		
Confianza Municipal	Administración	Confío que el alcalde cumplirá con las promesas que hizo en su campaña	4	0.772		
		Confío que las intenciones del alcalde siempre van a ser buenas				
		Confío que el alcalde estará en contacto con los ciudadanos				
		El partido por el que contendió el alcalde, ayudó que ganara				
Partido Confiable y Cercano	Partido	La mayoría de los políticos del PRI son confiables	9	0.928		
		La mayoría de los políticos del PAN son confiables				
		La mayoría de los políticos de MORENA son confiables				
		Los políticos del PRI, siguen en contacto con la genta después de que han sido elegidos				
		Los políticos del PAN, siguen en contacto con la genta después de que han sido elegidos				
		Los políticos de MORENA, siguen en contacto con la genta después de que han sido elegidos				
Partidos Políticos	Partidos de Oposición	Los políticos del PRI buscan primero satisfacer los intereses de la comunidad antes que sus propios intereses	6	0.925		
		Los políticos del PAN, buscan primero satisfacer los intereses de la comunidad antes que sus propios intereses				
		Los políticos de MORENA buscan primero satisfacer los intereses de la comunidad antes que sus propios intereses				
		Los candidatos del PRI representan a la comunidad				
		Los candidatos del PAN representan a la comunidad				
		El PRI se identifica con la sociedad				
Representatividad Partido en el Poder	Representatividad Partido en el Poder	El PAN se identifica con la sociedad	3	0.913		
		El PRI habla el mismo lenguaje que yo				
		El PAN habla el mismo lenguaje que yo				
Imagen Presidente	Competente	Los candidatos de MORENA representan a la comunidad	6	0.848		
		MORENA se identifica con la sociedad				
		MORENA habla el mismo lenguaje que yo				
	Agradable	AMLO es independiente			5	0.843
		AMLO es contemporáneo				
		AMLO es trabajador				
Estabilidad emocional	AMLO es confiable	6	0.847			
	AMLO es inteligente					
	AMLO es institucional					
Imagen Gobernador	Agradable	AMLO está a la lamoda	5	0.891		
		AMLO es chido				
		AMLO es atractivo				
	Estabilidad emocional	AMLO es guapo			6	0.936
		AMLO es encantador				
		AMLO es atrevido				
Imagen Alcalde	Competente	AMLO es de buen trato	6	0.868		
		AMLO es optimista				
		AMLO es tranquilo				
	Agradable	AMLO es seguro			5	0.859
		AMLO es sólido				
		Alfredo Del Mazo es independiente				
Imagen Alcalde	Competente	Alfredo Del Mazo es contemporáneo	6	0.860		
		Alfredo Del Mazo es trabajador				
		Alfredo Del Mazo es confiable				
	Agradable	Alfredo Del Mazo es inteligente			5	0.859
		Alfredo Del Mazo es institucional				
		Alfredo Del Mazo está a la lamoda				
Imagen Alcalde	Estabilidad emocional	Alfredo Del Mazo es chido	6	0.860		
		Alfredo Del Mazo es atractivo				
		Alfredo Del Mazo es guapo				
	Estabilidad emocional	Alfredo Del Mazo es encantador			6	0.860
		Alfredo Del Mazo es atrevido				
		Alfredo Del Mazo es de buen trato				
Comportamiento Planificado	Cumplimiento cívico	Alfredo Del Mazo es optimista	4	0.837		
		Alfredo Del Mazo es tranquilo				
		Alfredo Del Mazo es seguro				
	Intención de Voto	Alfredo Del Mazo es sólido			4	0.767
		Mi voto hace la diferencia				
		El voto es un compromiso con el futuro político de mi país				
Comportamiento Planificado	Intención de Voto	Para la mayoría de las personas que son importantes para mí, el voto es un compromiso ciudadano	4	0.837		
		El voto de las personas es un camino eficiente para influenciar sobre lo que hace el gobierno				
		Cuando emito mi voto, lo hago razonando sobre el plan de trabajo que presenta el candidato				
		Cuando emito mi voto, lo hago considerando las actitudes que tiene el candidato				
Comportamiento Planificado	Intención de Voto	Cuando emito mi voto, lo hago considerando la imagen que tiene el candidato	4	0.767		
		Cuando emito mi voto, lo hago considerando las actitudes que tiene el candidato				
		Cuando emito mi voto, lo hago considerando la imagen que tiene el candidato				
		Cuando emito mi voto, lo hago considerando al partido al que pertenece				

**Figura 3.** Estructura final del instrumento (página anterior)

### 3. 2. Sobre los descriptivos

Considerando los resultados de confiabilidad y validez, se calcularon las variables compuestas. Con ello fue posible determinar las medias y desviaciones estándar y observar diferencias significativas al inicio y al final del gobierno municipal (2019-2021) con la prueba t de student. En la Figura 4 se observan los resultados más relevantes, resaltándolos en color gris.

Resaltan las variables que prácticamente se mantuvieron intactas durante el periodo del gobierno municipal 2019-2021. Las variables sobre la confiabilidad y cercanía de los partidos políticos y la representatividad de partidos de oposición (PRI y PAN), al inicio y al final del periodo analizado obtuvieron una calificación muy cercana a la media de la escala: una calificación baja, que reafirma lo que ya otros autores habían descubierto en cuanto a la poca confianza que los jóvenes tienen sobre los partidos políticos (Urbina, 2014; Peñalosa Otero y López Celis, 2016; Gutiérrez-Sánchez, 2019) y que además es consistente a través del tiempo, al igual que la variable de representatividad del partido en el poder (Morena), que obtuvo una calificación con un punto más en comparación con los partidos de oposición en ambos periodos.

La media de la variable de Cumplimiento Cívico fue la única que permaneció igual para ambos periodos (2.398 y 2.400), con calificaciones ligeramente arriba de la media de la escala (2,0), lo que indica que, para los *millennials*, la acción del voto poco contribuye a una gratificación psicológica por el deber cumplido, ya que no están satisfechos con la democracia (Lugo; Cruz y Fernández, 2022).

**Figura 4.** Descriptivos y diferencias significativas al inicio y final del periodo del gobierno municipal (2019-2021)

		2019 (220)		2021 (332)		% diferencia	Estadístico t	Nivel Sig (Bilateral)
		Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar			
Partidos políticos	Partido confiable y cercano	5.122	2.155	4.954	2.291	-3.3%	0.873	0.383
	Represent. Partidos Oposición	5.170	2.269	5.239	2.339	1.4%	- 0.349	0.727
	Represent Partido en el Poder	6.512	2.364	6.273	2.513	-3.7%	1.134	0.257
Confianza Administración Municipal		1.991	0.697	2.374	0.666	19.3%	- 6.439	0.000
Cumplimiento Cívico		2.398	0.655	2.400	0.662	0.1%	- 0.037	0.970
Presidente de la República	Competente	7.355	1.424	4.329	2.644	-41.1%	15.543	0.000
	Agradable	6.152	1.950	2.407	1.824	-60.9%	22.663	0.000
	Estabilidad Emocional	7.940	1.359	5.617	2.580	-29.3%	12.277	0.000
Gobernador Estado de México	Competente	6.022	2.168	4.680	2.445	-22.3%	6.600	0.000
	Agradable	5.966	2.222	3.819	2.395	-36.0%	10.777	0.000
	Estabilidad Emocional	6.271	2.266	4.659	2.399	-25.7%	7.991	0.000
Alcalde	Competente	7.319	1.551	4.500	2.539	-38.5%	14.746	0.000
	Agradable	6.804	1.861	3.370	2.282	-50.5%	18.593	0.000
	Estabilidad Emocional	7.670	1.356	4.234	2.500	-44.8%	18.664	0.000
<b>Intención de voto</b>		2.406	0.653	2.382	0.651	-1.0%	0.422	0.674

La última variable con poca variación entre 2019 y 2021 fue la intención de voto (2.406 y 2.382), con una calificación ligeramente arriba de la media de la escala (2.0), lo que indica que a la generación *millennial* poco le preocupan los temas políticos, como ya lo había dicho Shames (2017).

Respecto de las variables que sí obtuvieron una diferencia significativa entre los dos periodos analizados, resalta la de Confianza en la Administración Municipal, pues fue la única que incrementó su calificación en un 19,3%, aunque en ambos periodos con calificaciones muy bajas (1,99 y 2,37). Esto puede explicarse considerando que al principio del

periodo los encuestados no sabían qué esperar de la administración entrante, mientras que al final del periodo de gobierno municipal, los *millennials* tenían ya elementos suficientes para declarar su grado de confianza.

Cabe señalar, por último, que la dimensión Agradable de la imagen del presidente de la República y la del alcalde, redujeron drásticamente sus calificaciones (de 6.152 a 2.407 y de 6.804 a 3.370 respectivamente), lo que refleja que para los encuestados, estos gobernantes no han proyectado seguridad en sus decisiones: no confían en sus propias capacidades (Boul, 2019).

### 3.3. Modelo de Ecuaciones Estructurales

Uno de los requisitos para utilizar los Modelos de Ecuaciones Estructurales (MEE) es verificar la tendencia normal de los datos (Hair; Prentice y Cano, 1999). Por ello, se analizaron los histogramas de las variables de estudio, comprobando que la mayoría de ellas sigue una tendencia normal, menos las variables sobre imagen de los gobernantes. Por tanto, se recomienda tomar con cautela los resultados presentados.

Se analizaron las correlaciones existentes de la intención de voto con las variables de estudio y su grado de significancia, para lo cual se utilizó el método de Pearson. Los resultados se muestran en la siguiente figura.

Destacan, en primer lugar, las variables de Cumplimiento Cívico y Confianza en la Administración Pública que mantuvieron altas y significativas correlaciones con Intención de Voto en el periodo analizado. Por su parte, la dimensión de Imagen



**Figura 5.** Correlación de la intención de voto con las variables de estudio

	2019	2021
Partido Confiable y Cercano	-.084	-.129*
Representatividad Partidos de Oposición	-.109	-.125*
Representatividad Partido en el Poder	.023	.009
Cumplimiento Cívico	.779**	.629**
Competente Presidente	.036	-.180**
Agradable Presidente	-.203**	-.167**
Estabilidad Emocional Presidente	-.016	-.238**
Competente Gobernador	-.144*	-.195**
Agradable Gobernador	-.138*	-.220**
Estabilidad Emocional Gobernador	-.161*	-.212**
Competente Alcalde	.045	-.444**
Agradable Alcalde	-.027	-.366**
Estabilidad Emocional Alcalde	-.022	-.431**
Confianza Administración Municipal	.779**	.748**

\*\* . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

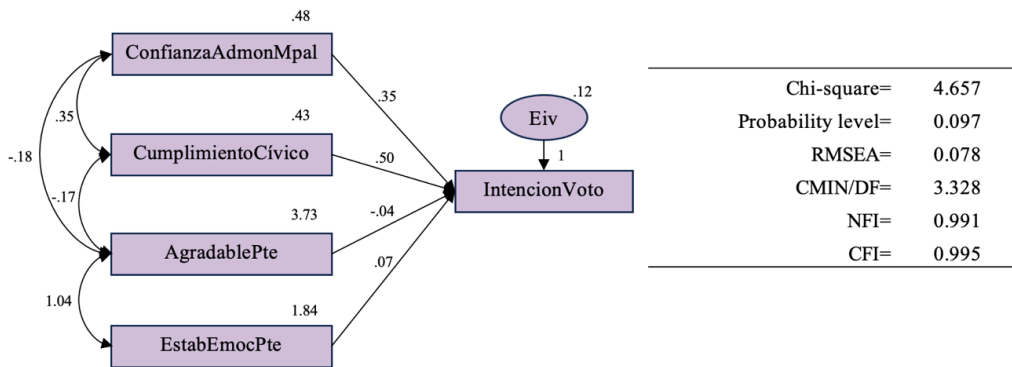
\* . La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral).

Agradable del Presidente de México, fue la única de las dimensiones de los gobernantes con una correlación significativa pero inversa, sólo al inicio del periodo del gobierno municipal. En cambio, las dimensiones de imagen Competente para Gobernador y Agradable y Estabilidad Emocional del Alcalde, sí presentan una correlación inversa y significativa con Intención de Voto sólo al final del periodo.

A partir de estos hallazgos, se asumió que podrían darse relaciones indirectas con otras variables que ayudan a explicar en mayor proporción la variabi-

alidad de la Intención del Voto, por lo que se optó por utilizar un MEE. Considerando las hipótesis planteadas y los resultados de las correlaciones, se definió y calculó el primer modelo para 2019 (Figura 6) en el software especializado AMOS 23.0, obteniendo una  $\chi^2=4.657$  y un nivel de probabilidad de 0.097, parámetros aceptables de acuerdo con los autores consultados (Barret, 2006; Bollen, 1993; Schumacker y Lomax, 2004). En cuanto a los índices de bondad de ajuste, destaca el CFI de 0.995, por arriba del parámetro marcado como satisfactorio (mayor a 0.97).

**Figura 6.** Modelo de Ecuaciones Estructurales para Intención de Voto 2019



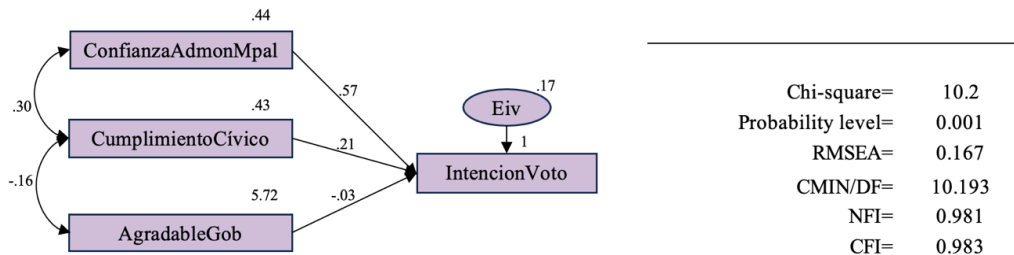
Fuente: elaboración propia con base en los cálculos realizados en AMOS 23.0.

Con el MEE se logra explicar la varianza ( $R^2$ ) de la Intención de Voto 2019 de los millenials en un 72,1%, considerando las covarianzas entre las variables. Dentro de éstas, el Cumplimiento Cívico explica más la variabilidad de la Intención del Voto (0,50), seguido de la Confianza en la Administración Municipal (0,35), la dimensión de imagen de Estabilidad Emocional (0,07) y la dimensión de imagen Agradable (-0,04), ambas del presidente de México.

Para el año 2021 se definió y calculó el primer modelo de acuerdo con las hipótesis planteadas

y los resultados de las correlaciones, consierando Confianza en la Administración Municipal, Cumplimiento Cívico, Estabilidad Emocional del Presidente de México e Imagen Agradable del Gobernador. Al no obtener adecuados índices de ajuste, se recalculó el modelo varias veces, hasta llegar al que se muestra en la Figura 7, que obtuvo una  $\chi^2=10.2$  y un nivel de probabilidad de 0,001.

**Figura 7.** Modelo de Ecuaciones Estructurales para Intención de Voto 2021



Fuente: elaboración propia con base en los cálculos realizados en AMOS 23.0.

Con el modelo estructural final se logra explicar la varianza de la Intención de Voto 2021 en un porcentaje medio ( $R^2=58.8\%$ ), considerando las covarianzas existentes entre las variables. La Confianza en la Administración Municipal explica el mayor porcentaje de variabilidad de la intención del voto (0,57), seguido del Cumplimiento Cívico (0,21) y la dimensión de Imagen Agradable del Gobernador del Estado de México (-0,03).

Como puede observarse en la Figura 8, cambian las variables que se incluyen en los modelos que explican la intención de voto de los millennials al inicio y final del gobierno municipal (2019- 2021). La Confianza en la Administración Municipal y el Cumplimiento Cívico son las dos únicas variables que permanecen en ambos modelos. Sin embargo, la confianza en la Administración Municipal incrementó su valor predictivo al final del periodo (de 0.373 a 0.594 considerando los coeficientes

estandarizados), mientras que el Cumplimiento Cívico tiene mayor importancia al inicio del periodo, decreciendo al final del mismo (de 0,496 a 0,211). Por ello, puede asumirse que entre más cercano esté el periodo de elecciones, es más importante el cumplimiento cívico de los *millennials* en su intención de votar; por otro lado, entre más tiempo de convivencia haya pasado con la Administración Municipal en turno, más influencia tendrá la Confianza que los *millennials* tienen sobre ella, en su intención de votar.

**Figura 8.** Variables con mayor predicción sobre la Intención del Voto de *millennials* al inicio y final del periodo

Predictores	R <sup>2</sup>	2019			2021			
		Coeficientes no estandarizados		Coefic. estand	Coeficientes no estandarizados		Coefic. estand	
		b	Error típ.	b	b	Error típ.	b	
1 Confianza Administración Municipal		0.354	0.052	0.373		0.571	0.047	0.594
2 Cumplimiento Cívico		0.501	0.056	0.496		0.207	0.048	0.211
3 Agradable Presidente	0.721	-0.044	0.013	-0.129	0.588			
4 Estabilidad Emocional Presidente		0.072	0.019	0.149				
5 Agradable Gobernador						-0.028	0.010	-0.106

Siguiendo la Figura 8, se puede observar que en ambos periodos sí existe una pequeña influencia de una parte de la imagen de los gobernantes. En el primer momento analizado (2019), la imagen del presidente de la República es prácticamente el único referente de la administración entrante, considerando que los alcaldes de este estudio pertenecen al partido oficial. Para el segundo momento (2021), la imagen del gobernador tiene una pequeña influencia negativa sobre la intención de voto de los *millennials*. Destaca el hecho que para ambos periodos la dimensión *agradable* del

presidente y el gobernador frenan la intención de votar de los jóvenes.

Considerando los resultados obtenidos, se aceptan las hipótesis de investigación 1, 2 y 3 y se aceptan parcialmente las hipótesis 4, 5 y 6.

	Hipótesis	Demostración
1	Existe un efecto directo y significativo de la Confianza en la Administración Municipal hacia la Intención de Voto de <i>millennials</i> , al principio y final del gobierno municipal (2019-2021).	La Confianza en la Administración Municipal obtuvo un efecto directo y significativo con la Intención de Voto. En 2019 aporta el 35% de la varianza explicada y en 2021 aporta el 57%. La hipótesis se acepta.
2	No existe efecto de la Confianza ni Representatividad de los Partidos Políticos en la Intención de Voto de <i>millennials</i> , ni al principio ni al final del gobierno municipal (2019-2021).	No se encontró un efecto significativo ni en 2019 ni 2021 de ninguna de las tres variables consideradas para Partidos Políticos: Partido Confiable y Cercano, Representatividad de Partidos de Oposición ni Representatividad de Partido en el Poder. La hipótesis se acepta.
3	Existe un efecto directo y significativo del Cumplimiento Cívico hacia la Intención de Voto de los <i>millennials</i> , al principio y final del gobierno municipal (2019-2021).	El Cumplimiento Cívico obtuvo un efecto directo y significativo con la Intención de Voto en ambos años. Para 2019 aporta el 50% de la varianza explicada y para 2021 aporta el 21%. La hipótesis se acepta.
4	Existe un efecto directo y significativo de la imagen del Presidente de México hacia la Intención de Voto de los <i>millennials</i> , al principio pero no al final del gobierno municipal (2019-2021).	Dos de las tres variables de la imagen del presidente de la República utilizadas en este estudio, sí tienen un efecto significativo en la Intención de Voto de 2019. La Imagen de Estabilidad Emocional aporta un 7% de la varianza explicada y la Imagen Agradable aporta un -4%; el signo negativo significa que hay una relación inversa. La hipótesis se acepta parcialmente.
5	No existe un efecto directo ni significativo de la imagen del Gobernador hacia la Intención de Voto de los <i>millennials</i> , ni al principio ni al final del gobierno municipal (2019-2021).	Las tres variables de la imagen del Gobernador del Estado de México, no tuvieron ningún efecto en la Intención de Voto 2019. Sin embargo, para 2021, una de las tres variables sí tuvo un efecto: la Imagen Agradable, que aporta un -3%; el signo negativo significa que hay una relación inversa. La hipótesis se acepta parcialmente.
6	Existe un efecto directo y significativo de la imagen del Alcalde hacia la Intención de Voto de los <i>millennials</i> , sólo al final del gobierno municipal (2021).	Las tres variables de la imagen del Alcalde, no tuvieron efecto significativo en la Intención de Voto 2019 ni 2021. La hipótesis se acepta para el 2019 y se rechaza para 2021: se acepta parcialmente.

## Figura 9. Aceptación de Hipótesis de Investigación DISCUSIÓN

En México, existen algunos estudios que han demostrado la relación de la intención de voto con variables medidas a nivel nacional en muestras representativas de toda la población, como la confianza en los políticos en todo el país (Lugo; Cruz y Fernández, 2022). Sin embargo, la percepción que existe entre generaciones y regiones es diferente, además influye el momento en el que se pregunta: no es lo mismo la percepción de los ciudadanos al principio del gobierno municipal que al final. Por ello, fue pertinente realizar esta investigación, considerando la evolución de las variables que tienen relación con la intención de voto en un grupo específico de la población: los *millennials*.

Las dos variables que más contribuyen en la varianza explicada de la Intención del Voto de 2019 y 2021 en los *millennials* fueron el Cumplimiento Cívico y la Confianza en la Administración Municipal.

El Cumplimiento Cívico es la única que prácticamente mantuvo igual su media para 2019 y 2021 (2.398 y 2.400 respectivamente), aunque el porcentaje de la varianza que explica de la Intención de Voto fue de más a menos (0,50 a 0,21). Esto puede deberse a que al final de la administración, existieron otros elementos que este estudio no considera, como la percepción de la población sobre el incremento en la corrupción de alcaldes y gobernadores (Grupo Mitofsky, 2022); lo que desmotivó a los *millennials* porque percibieron que su voto no generó un cambio significativo. Sin embargo, con los hallazgos encontrados, puede afirmarse que entre mayor Cumplimiento Cívico exista en el periodo cercano a las votaciones, mayor Intención de Voto habrá en los *millennials*. En periodos posteriores, la relación entre ambas variables será menor.

La otra variable que contribuyó significativamente en la Intención de Voto en los dos momentos del estudio, es la Confianza en la Administración Municipal fue la única variable que incrementó considerablemente su promedio de 2019 a 2021 (19,3%), aunque se mantuvo con calificaciones cercanas a la media de la escala de 2,0 (1,99 y 2,37). Cabe señalar que las elecciones para alcalde del periodo analizado (2019-2021) se llevaron a cabo en junio de 2018, tomando posesión el 1 de enero de 2019, por lo que los encuestados todavía no tenían elementos suficientes para formarse una noción sobre la Administración Municipal entrante en el momento de contestar la encuesta (enero de 2019). Por otro lado, el segundo momento en el que se levantó la encuesta (diciembre de 2021), coincidió con el final de la Administración Municipal saliente, seis meses después de las elecciones del siguiente alcalde, cuando los votantes ya sabían que esa Administración no había logrado la reelección. A pesar del entorno, la Confianza en la Administración Municipal sí contribuyó en la varianza explicada de la Intención del Voto en los dos momentos analizados, aunque en una mayor proporción después de un tiempo de estar en el poder.

Se comprueba la poca confianza que los *millennials* tienen en los partidos políticos y la escasa representatividad que sienten, tanto de los partidos de oposición, como del Partido en el Poder, lo que repercute en que no existe relación significativa con la Intención de Voto ni al principio ni al final de la Administración Municipal 2019-2021; es decir, las acciones de los partidos políticos no repercuten en la Intención del Voto de los *millennials* (Urbina, 2014) y, presumiblemente, tampoco en el comportamiento final del voto, pues los *millennials* son una generación más informada y, por tanto, menos susceptible de ser coaccionada (Flores y Saldierna, 2017).

En cuanto a la imagen percibida del presidente, el gobernador y el alcalde por los *millennials*, cabe señalar que, durante lo que va de su mandato, el presidente de México ha mantenido una gran aceptación entre la mayoría de los habitantes. En específico, en diciembre de 2019 obtuvo un 66,28% de nivel de aprobación por su labor (De la Rosa, 2022), lo que explica que la imagen del presidente en ese momento para los *millennials* también era aceptable, mostrando calificaciones aprobatorias en las tres medidas utilizadas: Competente con 7.355, Agradable con 6.152 y Estabilida Emocional 7.940. Esta última dimensión explica en un 7% la varianza de Intención de Voto: si los *millennials* observan que el presidente mantiene un alto grado de inteligencia emocional que ayuda a que los asuntos importantes se traten pacientemente, su intención de voto aumenta ligeramente.

En cambio, la dimensión de imagen denominada por Aaker (1997) como Agradable, no parece ser algo positivo para la Intención de Voto de los *millennials*. Tanto para el presidente en 2019 como para gobernador en 2021, dichas dimensiones presentaron un efecto significativo, pero negativo. Para los *millennials*, que los gobernantes sean atractivos, simpáticos y con una gran seguridad, no es algo que incremente su Intención de Voto, al contrario: parece ser que esta generación percibe que los actores políticos, en su afán de ser populares, se han enfocado en ser los protagonistas de un espectáculo político (Sánchez-Murillo, 2005), poco creíble para ellos, pues la exposición de contenidos del presidente y gobernador lo realizan bajo esquemas un tanto rígidos y poco atractivos para los jóvenes (Towner y Lego, 2016).

La imagen del alcalde no presentó relación significativa alguna con la Intención de Voto en ninguno de los dos periodos analizados. Los alcaldes de este estudio se postularon por el partido en el poder

(Morena), vinculado con la imagen del presidente de México (Lugo; Cruz y Fernández, 2022), que les ayudó a ganar pero no aprovecharon la sinergia para mantener una imagen de acercamiento con la gente: no desarrollaron una estrategia que les permitiera entrar en contacto directo con los ciudadanos, visitar lugares y estar con ellos en los momentos críticos. Los alcaldes se presentaron con una imagen de administrativos dentro de una oficina y lejanos de la gente, provocando cierto distanciamiento (Marañón; Frías y Barrientos, 2021). Además, los alcaldes utilizaron medios tradicionales y Redes Sociales como Facebook y Youtube, empleadas más por votantes de generaciones mayores que por los *millennials*; además, los contenidos subidos, en general, requieren un esfuerzo extra de análisis, lo que resulta poco atractivo para los jóvenes (López-Vidales y Gómez-Rubio, 2021).

#### 4.1. Recomendaciones

Según Singh; Leong, Tan y Wong (1995) la intención de voto es el resultado de las actitudes, las normas subjetivas y el control conductual percibido. Este último junto con la intención de voto, definirá el comportamiento final del votante (Fishbein y Ajzen, 2010, p. 22). Sin embargo, es una realidad que los factores que determinan la intención de voto cambian a lo largo del tiempo, haciéndose más precisos a medida que van acercándose las elecciones (Ajzen, 2020).

Debe ponerse especial atención a las variables que pertenecen al Control Conductual Percibido en la época de elecciones. En este estudio se propuso la imagen del presidente, gobernador y alcalde, pero deberá considerarse también la imagen de los candidatos, cuidando la integración de las tres dimensiones analizadas, pero con mayor énfasis Agradable y Estabilidad Emocional, buscando una imagen creíble y coherente con la personalidad de cada candidato.

Como varios autores lo han planteado, pocos son los votantes que se informan y analizan las propuestas de los candidatos, muchos consideran el voto como un cumplimiento de su deber (cumplimiento cívico) y en la mayoría de los ciudadanos, lo que más efecto tiene en su comportamiento hacia el voto, es lo emotivo Maneiro-Crespo, 82017; Marcus; MacKuen y Neuman, 2011), que en parte, está influenciado por la imagen que perciben los ciudadanos sobre los candidatos (Scammell, 2015).

Es recomendable que los partidos desarrollen una personalidad propia, a partir de ideologías y posturas propias y bien alineadas; de lo contrario, es muy probable que su imagen sea sustituido por la de una figura política destacada del partido, como sucede con el presidente de México para Morena.

Si los partidos políticos persisten en la escasez de acciones para acercarse y escuchar a los votantes *millennials*, sus esfuerzos de estrategias de marketing y comunicación serán estériles y de poca importancia en la intención del voto y, por consecuencia, en el comportamiento del voto.

Los partidos políticos, el gobernador y los alcaldes requieren definir canales de comunicación que los acerquen a la generación *millennial*. En específico, se recomienda que amplíen su visibilidad a través de otras Redes Sociales como Instagram y Tiktok (Ruiz, 2022), generando contenidos concisos y atractivos, porque los *millennials* prefieren información mediática (López-Vidales y Gómez-Rubio, 2021). Los contenidos deben realizarse con lenguaje directo para que los *millennials* puedan recibir el mensaje en pocos segundos, pues es muy fácil que ellos pasen de un contenido a otro si no les llama la atención el mensaje involucrado (Peñalosa Otero y López Celis, 2016).

## CONCLUSIONES

Las variables que afectan la intención del voto cambian a lo largo del tiempo y con mayor intensidad a medida que se acerca la época electoral. La evaluación de los resultados de la administración pública que hacen los *millennials* (Confianza en la Administración Pública), tendrá más influencia sobre la intención del voto a medida que pasa el tiempo de su mandato. En cambio, el cumplimiento cívico va incrementando su importancia en la intención del voto a medida que se van acercando las elecciones, a pesar de que el sentimiento de cumplir con ese deber, permanece intacto. Por ello, los esfuerzos que los gobiernos pudieran realizar en épocas electorales para motivar a los ciudadanos *millennials* a que emitan su voto haciéndoles ver que es una obligación como ciudadanos, pareciera ser que no es necesario, pues ellos son concientes de su cumplimiento cívico a lo largo del tiempo.

La generación *millennial* tiene características únicas que deben considerarse para incrementar la intención del voto y con ello, el comportamiento final de su votación. Además de lo expuesto por los estudios analizados, en esta investigación se encontró que si la imagen agradable de los políticos no va de la mano con la dimensión de competente y estabilidad emocional, los *millennials* pueden percibir una imagen falsa, como actores que están interpretando un personaje dentro de un espectáculo.

Como esta investigación se limitó al análisis de la generación *millennial* en cuatro municipios del centro de México, los resultados no pueden generalizarse, pero sí pueden ser el punto de partida para realizar otros estudios con las demás generaciones en distintos momentos, en otras regiones del país e incluso en otros países latinoamericanos, que ayudarán a comprender mejor el fenómeno de la



intención del voto en los *millennials* y su evolución. Con ello, podría fortalecerse el uso de la Teoría del Comportamiento Planificado como una base para comprender y predecir las variables que afectan el comportamiento final de los votantes en Latinoamérica, construyendo un marco teórico más robusto que pueden respaldar y contrastarse con otros estudios que ya se están realizando en Norteamérica y Europa.

A pesar de que la Teoría del Comportamiento Planificado ha sido ampliamente utilizada para estudiar la intención del voto y el comportamiento final del mismo, las variables que se han considerado para los tres principales elementos de dicha teoría, se siguen explorando con la intención de obtener mejores predicciones. En futuras investigaciones, se sugiere que se consideren otros elementos en épocas electorales, como los que a continuación se describen:

- Actitud hacia el comportamiento: las creencias de las personas sobre lo que pueden dejar de obtener si votan por otro partido.
- Normas subjetivas: en los países latinoamericanos con alto sentido religioso, es necesario investigar sobre la influencia que tienen las creencias religiosas y los valores que se predicen, en el comportamiento final del votante.
- Control Conductual Percibido: las facilidades que existen para emitir el voto como distancia del hogar a la casilla y las instrucciones definidas en la boleta de votación, pueden ser factores que afectan en el comportamiento final del votante para llevar a cabo la acción o abstenerse.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AAKER, J. L.** (1997). Dimensions of brand personality. *Journal of marketing research*, 34(3), 347-356. American Marketing Association. DOI: <https://doi.org/10.1177/00222437970340030>.

**AJZEN, I.** (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50(2), 179-211. Academic Press Inc. Elsevier Science. DOI: [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T).

**AJZEN, I.** (2020). The theory of planned behavior: Frequently asked questions. *Human Behavior and Emerging Technologies*, 2(4), 314-324. Wiley-Hindawi. DOI: <https://doi.org/10.1002/hbe2.195>.

**ANDERSON, C. J.** (1998). Political Satisfaction in Old and New Democracies. Institute for European Studies. Working Paper 98.4. Ithaca, Estados Unidos: Cornell University. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/237137699\\_POLITICAL\\_SATISFACTION\\_IN\\_OLD\\_AND\\_NEW\\_DEMOCRACIES](https://www.researchgate.net/publication/237137699_POLITICAL_SATISFACTION_IN_OLD_AND_NEW_DEMOCRACIES).

**ANDERSON, C. J. y TVERDOVA, Y. V.** (2001). Winners, Losers, and Attitudes about Government in Contemporary Democracies. *International Political Science Review*, 22(4), 321-333. Sage Publications Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512101022004003>.

**AUSTIN, J. R.; SIGUAW, J. A. y MATTILA, A. S.** (2003). A re-examination of the generalizability of the Aaker brand personality measurement framework. *Journal of Strategic Marketing*, 11(2), 77-92. Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1080/0965254032000104469>.

**BARRET, P.** (2006). Structural equation modeling: Adjudging model fit. *Science Direct. Personality and Individual Differences*, (42), 815-824. Pergamon-Elsevier Science Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.paid.2006.09.018>.

**BOLLEN, K.A. y LONG, J.S.** (1993). *Testins structural equation models*. Newbury Park, California, Estados Unidos: Sage.

**BOSNJAK, M.; GALESIC, M. y TUTEN, T.** (2007). Personality determinants of online shopping: Explaining online purchase intentions using a hierarchical approach. *Journal of Business Research*, 60(6), 597-605. Elsevier Science Inc. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2006.06.008>.

**BOUL, P.** (2019). Gestión por competencias. Diccionario de Competencias [Diccionario]. Recuperado de: [http://www.pablobuol.com/capacitacion/diccionario\\_de\\_competencias.htm](http://www.pablobuol.com/capacitacion/diccionario_de_competencias.htm).

**CAPRARA, G. V.; BARBARANELLI, C. y ZIMBARDO, P. G.** (1997). Politicians' uniquely simple personalities. *Nature*, 385(6616), 493-493. Nature Portfolio. Recuperado de: <https://www.nature.com/articles/385493a0.pdf>.

**CAPRARA, G. V.; BARBARANELLI, C. y ZIMBARDO, P. G.** (2002). When parsimony subdues distinctiveness: Simplified public perceptions of politicians' personality. *Political Psychology*, 23(1), 77-95. Wiley Online Library. DOI: <https://doi.org/10.1111/0162-895X.00271>.

**CAPRARA, G. V. y VECCHIONE, M.** (2013). Personality approaches to political behavior. En L. Huddy; D. O. Sears y J. S. Levy (2013). *The Oxford Handbook of Political Psychology*. Pp. 23-58. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199760107.013.0002>

**CLARKE, H. D.; DUTT, N. y KORNBERG, A.** (1993). The Political Economy of Attitudes toward Polity and Society in Western European Democracies. *Journal of Politics*, 55, 998-1021. Estados Unidos: The University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/2131945>.

**CONOVER, P. J. y FELDMAN, S.** (1986). Emotional reactions to the economy: I'm mad as hell and I'm not going to take it anymore. *American Journal of Political Science*, 50-78. Midwest Political Science Association. DOI: <https://doi.org/10.2307/2111294>.

**CUNA, E.** (2006). Reflexiones sobre el desencanto democrático. El caso de los partidos políticos y los jóvenes en la ciudad de México. *Sociológica (México)*, 21(61), 95-133. Universidad Autónoma Metropolitana, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Recuperado de: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-01732006000200095](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732006000200095).

**CHATZOPOULOU, E., y DE KIEWIET, A.** (2021). Millennials' evaluation of corporate social responsibility: The wants and needs of the largest and most ethical generation. *Journal of Consumer Behaviour*, 20(3), 521-534. Wiley Online Library. DOI: <https://doi.org/10.1002/cb.1882>.

**DAZA, R.; AUDIVERT, N. F., AVILÉS, A. A., DAZA, A. Y DE LA QUINTANA, M. C.** (2017). Del marketing político a la neuropolítica: las neurociencias para medir el comportamiento del producto y consumidor político. *Revista Investigación y Negocios*, 10(16), 229-242. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales y la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier. Recuperado de: [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2521-27372017000200003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2521-27372017000200003&script=sci_arttext).

**DEBEVEC, K.; SCHEWE, C. D., MADDEN, T. J., y DIAMOND, W. D.** (2013). Are today's millennials splintering into a new generational cohort? Maybe! *Journal of consumer behaviour*, 12(1), 20-31. Wiley Online Library. DOI: <https://doi.org/10.1002/cb.1400>.

**DELOITTE** (2019). 2019 Deloitte Global Millennial Survey. A "generation disrupted", Mexico results. [Reporte]. Recuperado de: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/about-deloitte/2019/Deloitte-Millennials-Mexico-2019-Report.pdf>.

**DE LA ROSA, Y.** (2022). AMLO tiene menor aprobación en estados donde gobierna la oposición. [Artículo]. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/amlo-tiene-menor-aprobacion-en-estados-donde-gobierna-oposicion/>.

**DIMOCK, M.** (2019). The Generation Defined. Defining Generations: Where Millennials end and Generation Z begins. [Artículo]. Recuperado de: [https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/ft\\_19-01-17\\_generations\\_2019/](https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/ft_19-01-17_generations_2019/).

**ENKE, B.** (2020). Moral values and voting. *Journal of Political Economy*, 128(10), 3679-3729. Estados Unidos: The University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.1086/708857>.

**FERNÁNDEZ, G.** (2000). Notas sobre la participación política de los jóvenes chilenos. En S. Balardini (2000). *La participación política y social de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Pp. 87-108. Buenos Aires, Argentina: Clacso. Recuperado de: [https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511e-cbe6e5141d3afd01c/f4e2bcf0dc4d711ecbe6e5141d3afd01c/AR20PA1001\\_2000.pdf#page=86](https://www.ciespi.org.br/media/files/fcea049a8ec4d511e-cbe6e5141d3afd01c/f4e2bcf0dc4d711ecbe6e5141d3afd01c/AR20PA1001_2000.pdf#page=86).

**FISHBEIN, M., y AJZEN, I.** (2011). *Predicting and changing behavior: The reasoned action approach*. Nueva York, Estados Unidos: Psychology Press. Taylor & Francis Group.

**FISHER, P.A.** (2018). A political outlier: The distinct politics of the millennial generation. *Society*, 55, 35-40. Symposium: American Agonistes. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12115-017-0209-7>.

**FLORES, R. y SALDIERNA, A.R.** (2017). Tendencias en el estudio del comportamiento electoral en México. *Apuntes Electorales: Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 16 (56), 39-65. Instituto Electoral del Estado de México. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6426375>.

**FUNK, C. L.** (1999). Bringing the candidate into models of candidate evaluation. *The Journal of Politics*, 61(3), 700-720. Estados Unidos: The University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.2307/2647824>.

**GAMBETTA, D.** (2000). Can we Trust Trust? En D. Gambetta (2000). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Pp. 213-237. Oxford, Reino Unido: University of Oxford. Recuperado de: [http://sieci.pjwstk.edu.pl/media/bibl/%5BGambetta%5D\\_%5BCan%20We%5D\\_%5BTrust%5D\\_%5B1988%5D.pdf](http://sieci.pjwstk.edu.pl/media/bibl/%5BGambetta%5D_%5BCan%20We%5D_%5BTrust%5D_%5B1988%5D.pdf).

**GARCÍA-ARNALDOS, M. D.** (2021). Responsabilidad y compromiso cívico. *Estudios de Filosofía*, (63), 151-167. Colombia: Universidad de Antioquía. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.ef.n63a08>.

**GRUPO MITOFSKY** (2022). Encuesta Percepción de Corrupción en México. [Reporte]. Recuperado de: <https://www.mitofsky.mx/post/encuesta-percepcion-corrupcion>.

**GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.** (2016). 6 rasgos clave de los millennials, los nuevos consumidores. [Artículo]. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/6-rasgos-clave-de-los-millennials-los-nuevos-consumidores/>.

**GUTIÉRREZ-SÁNCHEZ, H.** (2019). Intención de voto y la evaluación de los candidatos: los jóvenes mexicanos en 2018. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 18(1), 45-66. España: Universidad de Santiago de Compostela. DOI: <https://doi.org/10.15304/rips.18.1.5755>.

**HAIR J.; PRENTICE, E. y CANO, D.** (1999). *Análisis Multivariante*. México: Pearson Education.

**KLINGEMANN, H.** (1999). Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis. En P. Norris. *Critical citizens: Global support for democratic government*. Pp. 31-56. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.

**KORNBERG, A. y CLARKE, H. D.** (1992). *Citizens and community: Political support in a representative democracy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

**KUECHLER, M.** (1991). The Dynamics of Mass Political Support in Western Europe: Methodological Problems and Preliminary Findings. En K. Reif y R. Inglehart. *Eurobarometer*. Pp. 275-293. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-349-21476-1\\_16](https://doi.org/10.1007/978-1-349-21476-1_16).

**KURZ, C. J.; LI, G. y VINE, D. J.** (2019). Are millennials different? En A. Haughwout y B. Mandel. *Handbook of US consumer economics*. Pp. 193-232. Cambridge, Estados Unidos: Academic Press. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-813524-2.00008-1>.

**LA BARBERA, F. y AJZEN, I.** (2020). Understanding support for European integration across generations: A study guided by the theory of planned behavior. *Europe's Journal of Psychology*, 16(3), 437. Psychopen. DOI: 10.5964/ejop.v16i3.1844.

**LEVI, M. y STOKER, L.** (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual review of political science*, 3(1), 475-507. Annual Reviews. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>.

**LÓPEZ-VIDALES, N. y GÓMEZ-RUBIO, L.** (2021). Tendencias de cambio en el comportamiento juvenil ante los medios: Millennials vs Generación Z. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, (27), 543-552. España: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: [https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/handle/CONSEJO\\_REP/2939](https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/handle/CONSEJO_REP/2939).

**LUGO, B.; CRUZ, I., y FERNÁNDEZ, L. G.** (2022). Satisfacción con la democracia en tiempos de la Cuarta Transformación. *Política y Cultura*, (57), 57-81. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de: <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1473>.

**MANEIRO-CRESPO, E.** (2017). Neurociencia y emociones: nuevas posibilidades en el estudio del comportamiento político. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 16(1), 169-187. España: Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/380/38051452008.pdf>.

**MARAÑÓN, F.; FRÍAS, L. G. y BARRIENTOS, R.** (2021). Análisis de spots políticos de candidatos de izquierda en la campaña electoral mexicana de 2018. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 9(1), 55-74. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana. Recuperado de: <https://revistaep.UTEM.cl/articulos/analisis-de-spots-politicos-de-candidatos-de-izquierda-en-la-campana-electoral-mexicana-de-2018/>.

**MARCUS, G. E.; MACKUEN, M. y NEUMAN, W. R.** (2011). Parsimony and complexity: Developing and testing theories of affective intelligence. *Political Psychology*, 32(2), 323-336. International Society of Political Psychology. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9221.2010.00806.x>.

**MISHLER, W. y ROSE, R.** (2001). Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures. *International Political Science Review*, 22(4), 303-320. Sage Publications, Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512101022004002>.

**MONTERO, J.; ZMERLI, S. y NEWTON, K.**, (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 122(1), 11-54. Centro de Investigaciones Sociológicas. Recuperado de: <https://www.ingentaconnect.com/content/cis/reis/2008/00000122/00000001/art00001>.

**MORENO, A.** (2022). AMLO registra en diciembre su mejor nivel de aprobación del 2021. [Artículo]. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/01/04/cierra-amlo-el-2021-con-67-por-ciento-de-aprobacion/>.

**MORROW, J. D.** (1994). *Game theory for political scientists*. Nueva Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.

**MSCI** (2020). Millennials Demographic change and the impact of a generation. Thematic Insights. [Artículo]. Recuperado de: <https://bit.ly/3omdm33>.

**NEWMAN, D.; KRAMER, S. y BLANCHARD, O.** (2016). *Marketing To Millennials* [Reporte]. Recuperado de [https://futurumresearch.com/wp-content/uploads/woocommerce\\_uploads/2017/02/report\\_200117.pdf](https://futurumresearch.com/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2017/02/report_200117.pdf).

**NEWMAN, W.; MWANDAMBIRA, N., CHARITY, M. y ONGAYI, W.** (2018). Literature review on the impact of tax knowledge on tax compliance among small medium enterprises in a developing country. *International Journal of Entrepreneurship*, 22(4), 1-15. Allied Business Academies publications. Recuperado de: <https://www.abacademies.org/articles/literature-review-on-the-impact-of-tax-knowledge-on-tax-compliance-among-small-medium-enterprises-in-a-developing-country-7571.html>.

**NEWTON, K.** (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International political science review*, 22(2), 201-214. Sage Publications, Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1177/01925121012220>.

**OTACHE, I.; ALFA, I. P. y ALI, Y.** (2023). Civic education and voting intentions among the electorate: The roles of attitudes towards voting behaviour and educational level. *Transforming Government: People, Process and Policy* (ahead-of-print). DOI: <https://doi.org/10.1108/TG-09-2022-0123>.

**PAVLOVA, M. K. y SILBEREISEN, R. K.** (2015). Supportive social contexts and intentions for civic and political participation: An application of the theory of planned behaviour. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 25(5), 432-446. Wiley Online Library. DOI: <https://doi.org/10.1002/casp.2223>.

**PEÑALOSA OTERO, M. E. y LÓPEZ CELIS, D. M.** (2016). La generación de los *millennials* frente al consumo socialmente responsable. *Cuadernos Latinoamericanos de Administración*, 11(23), 73-81. Colombia: Universidad El Bosque. Recuperado de: <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/9528/11519.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

**PNUD** (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. [Reporte]. Recuperado de: <https://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf>.

**RAI, S.** (2012). Engaging young employees (Gen Y) in a social media dominated world—Review and Retrospection. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, (37), 257-266. The International Conference on Emerging Economies. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.03.292>.

**RUIZ, A.** (2022). Centennials vs millennials vs generación X: así usamos las redes sociales en España según nuestra edad. [Artículo]. Recuperado de: <https://marketing4ecommerce.net/centennials-vs-millennials-vs-generacion-x-asi-usamos-las-redes-sociales-en-espana-segun-nuestra-edad/>.

**SÁNCHEZ MURILLO, L. F.** (2005). El marketing político y sus consecuencias para la democracia. *Comunicación y Sociedad*, 11-38. México: Universidad de Guadalajara. Recuperado de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=So188-252X2005000200011&script=sci\\_abstract&lng=en](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=So188-252X2005000200011&script=sci_abstract&lng=en).

**SCAMMELL, M.** (2015). Politics and image: the conceptual value of branding. *Journal of political marketing*, 14 (1), 7-18. Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1080/15377857.2014.990829>.

**SCHMITT, H.** (1983). Party Government in Public Opinion: A European Cross-national Comparison. *European Journal of Political Research*, (11), 353-375. European Consortium for Political Research. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1983.tb00068.x>.

**SCHUMACKER, R. y LOMAX, R.** (2004). *A Beginner's Guide to Structural Equation Modeling*. Nueva York, Estados Unidos: Psychology Press, Taylor & Francis Group.

**SHAMES, S.** (2017). *Out of the running: Why millennials reject political careers and why it matters*. Nueva York, Estados Unidos: New York University Press.

**SINGH, K.; LEONG, S. M., TAN, C. T. y WONG, K. C.** (1995). A theory of reasoned action perspective of voting behavior: Model and empirical test. *Psychology & Marketing*, 12(1), 37-51. Wiley Online Library. DOI: <https://doi.org/10.1002/mar.4220120104>.

**SMITH, N. y LEISEROWITZ, A.** (2012). The rise of global warming skepticism: Exploring affective image associations in the United States over time. *Risk Analysis: An International Journal*, 32(6), 1021-1032. Wiley Online Library. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2012.01801.x>.

**SORMAZ, J.; KUZMANOVIC, M. y JEREMIC, V.** (2019). Customer preferences towards digital marketing strategies. En S. Drezgić, S. Žiković y T. Tomljanović. *Economic of Digital Transformation*. Pp. 507-526. Rijeka, Croatia: University of Rijeka, Faculty of Economics and Business. Recuperado de: [file:///Users/a89370/Downloads/985489.EDT\\_Conference\\_Proceedings\\_2018.pdf](file:///Users/a89370/Downloads/985489.EDT_Conference_Proceedings_2018.pdf).

**STEIN, J.** (2013). Millennials: The me generation. [Artículo]. Recuperado de [https://www.manasquanschools.org/cms/lib6/NJ01000635/Centricity/Domain/174/millennials\\_themememegeneration.pdf](https://www.manasquanschools.org/cms/lib6/NJ01000635/Centricity/Domain/174/millennials_themememegeneration.pdf).

**SUPHELLEN, M. y GRØNHAUG, K.** (2003). Building foreign brand personalities in Russia: the moderating effect of consumer ethnocentrism. *International journal of advertising*, 22(2), 203-226. Routledge Journals, Taylor & Francis Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1080/02650487.2003.11072849>.

**TOWNER, T. y LEGO, C.** (2016). Boomers versus Millennials: Online Media Influence on Media Performance and Candidate Evaluation. *Social Science*, 5(56), 1-20. Multidisciplinary Digital Publishing Institute. DOI: [10.3390/socsci5040056](https://doi.org/10.3390/socsci5040056).

**URBINA, G. A.** (2014). De jóvenes a adultos y de estudiantes a ciudadanos: un estudio sobre la relación entre el proceso de activación cívica y la transición a la vida adulta en jóvenes universitarios de la ciudad de México. Tesis para obtener el grado de doctor en Ciencia Social. México: El Colegio de México. Recuperado de: <https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/f7623c866?locale=es>.

**ZWANKA, R. J., y BUFF, C.** (2021). Covid-19 generation: A conceptual framework of the consumer behavioral shifts to be caused by the Covid-19 pandemic. *Journal of International Consumer Marketing*, 33(1), 58-67. Routledge Journals, Taylor and Francis Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1080/08961530.2020.1771646>.



# LOS ENEMIGOS ÍNTIMOS DE LA SEGURIDAD EN IBEROAMÉRICA\*

*THE INTIMATE ENEMIES OF SECURITY IN IBERO-AMERICA*

---

autores  
**Roberto Lagos Flores\*\***

---

Artículo recibido el 25 de octubre de 2024 y  
aceptado el 25 de noviembre de 2024.

## RESUMEN

Este trabajo desarrolla algunas hipótesis respecto de factores sociales y políticos que inciden en la presencia sostenida de la delincuencia y el crimen en Iberoamérica, reflexionando sobre sus particularidades, contexto e implicancias para los gobiernos y para la gobernanza en seguridad pública. Se describen estos factores como supuestos de investigación, ya que influyen en la escasa capacidad de contener o de reducir la inseguridad, la violencia y la criminalidad. Estos factores inciden y tensionan a los países, erosionan los sistemas políticos democráticos, debilitando el imperio de la ley y el estado de derecho. De manera figurativa se conciben como enemigos íntimos de la seguridad, necesarios de identificar y estudiar, bajo la premisa de que el enemigo está frente a nosotros sin que lo notemos y, por ende, examinarlos puede contribuir en proveer soluciones de mediano y largo plazo para revertir esta crisis regional de inseguridad y de Chile en particular.

**PALABRAS CLAVE:** delincuencia, criminalidad, violencia, seguridad pública, Estado

## ABSTRACT

This work develops some hypotheses regarding social and political factors that affect the sustained presence of delinquency and crime in Ibero-America, reflecting on its particularities, context, and implications for governments and for governance in public security. These factors are described as research assumptions since they influence the limited capacity to contain or reduce insecurity, violence, and crime. They have an impact and stress countries, erode democratic political systems, weakening the rule of law and what is defined as "Estado de derecho". In a figurative way, they are conceived as intimate enemies of security, necessary to identify and study, under the premise that "the enemy is in front of us without us noticing it" and, therefore, examining them can contribute to providing medium and long-term solutions. deadline to reverse this regional crisis of insecurity and of Chile in particular.

**KEY WORDS:** delinquency, criminality, violence, public security, State

---

\* Este trabajo forma parte de la tesis doctoral del autor, denominada La seguridad y sus enemigos. Criminalidad y seguridad en América Latina: paradojas, crisis y desafíos. En desarrollo para el Departamento de Filosofía de los Valores y Antropología Social. Universidad del País Vasco (UPV) / Euskal Herriko Unibertsitatea (EHU).

\*\* Cientista político de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magister en Sociología. Diplomado en Seguridad Ciudadana. Cursando un Diplomado en Terrorismo, Pandillas y Grupos Violentos en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Cursando un doctorado en la Universidad del País Vasco, España. Docente de la Escuela de Posgrado de la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM. Correo electrónico: rrlagos@uc.cl / roberto.lagos@utem.cl. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9523-3349>.

## CONTEXTO CONTEMPORÁNEO

Latinoamérica es la zona del mundo más azotada por la violencia y el crimen<sup>1</sup>. La criminalidad —en sus diversas formas y manifestaciones— sigue creciendo y muy sostenidamente en los últimos años. De hecho, la década entre 2010 y 2020 fue una de las épocas más violentas en esta región (Cano y Rojido, 2017; Coimbra y Briones, 2019); es más, Nicaragua, Venezuela, México, Honduras, Chile y Colombia, entre otros países, han visto aumentar sus niveles de incivildad, delitos y crimen violento, influyendo en el alto nivel de inseguridad de la población (Glenny, 2008; Instituto de Economía y Paz, 2021; Luz, 2014; Troncoso, 2016). Además, 39 de las cincuenta ciudades más violentas del mundo se encuentran en América Latina y el Caribe (CCSP y JPAC, 2022).

El índice de Terrorismo Global de 2021 muestra que los tres países con mayor terrorismo en Iberoamérica son: Colombia —posición 14<sup>a</sup> en el mundo (puntaje de 7.068)—, Chile —lugar 18<sup>a</sup> (puntaje de 6,496)<sup>2</sup>— y Perú —posición 36<sup>a</sup> (puntaje de 4,471)—. En efecto, de 163 países analizados a nivel global, estos tres están en los primeros lugares de la Región, pues han visto recrudecer ataques terroristas en sus territorios, han contado víctimas fatales producto de atentados de grupos extremistas, compartiendo puestos con países caracterizados por el caos, el desgobierno y la insurgencia, como Siria, Burquina Faso o Chad (Instituto de Economía

y Paz, 2022). En tanto, Colombia, México, Honduras y Paraguay son los países con los mayores índices de crimen organizado de la Región, debido a que poseen mercados y actores criminales activos y numerosos y poca resiliencia de sus instituciones para hacerles frente (Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, 2021).

Adicionalmente, imperan en varios países de la región decretos de Estados de Excepción Constitucional, dispuestos por sus gobernantes, mediante los cuales se permite a las Fuerzas Armadas participar en labores de orden público, control del delito y combate contra el crimen organizado, evidenciando la poca capacidad de gestión que poseen los gobiernos y sus débiles recursos e instrumentos en materia de seguridad y orden público, por ejemplo, las fuerzas policiales, los sistemas de justicia y carcelarios. Perú ha recurrido a los militares para contener sus fronteras en torno al crimen organizado transnacional y Ecuador ha debido apelar a las Fuerzas Armadas para, primero, apaciguar (si esto fuera posible) la violencia en recintos penales y luego para cubrir amplias zonas del país producto de una escalada de violencia letal. El caso de El Salvador es paradigmático, pues en marzo de 2022 su presidente recurrió a un estado de excepción que restringió libertades de circulación y de asociación y ejecutó redadas y encarcelamientos masivos para dar un golpe a las maras y pandillas que llevaron a un crecimiento inigualable de los homicidios luego de una tregua entre la Mara Salvatrucha y la Mara Barrio 18; debido a ello los militares fueron llamados a intervenir. En Chile, durante el último año, han existido decretos de estado de excepción por delincuencia, crimen organizado e inmigración irregular originado en un nivel de conmoción pública e inseguridad que llevó al gobierno en 2021 y 2022 a incorporar a los militares (ejército y armada), primero en la Macrozona Sur (producto de la presencia de

1. Según el Índice de Paz Global, norte, centro y sur América son las regiones más violentas del planeta y, por ende, las menos pacíficas, estando por sobre África subsahariana o Asia Pacífico (Instituto de Economía y Paz, 2021).

2. Este informe registra en Chile 831 ataques y 11 muertes por terrorismo en la última década. Señala que en 2021 el número de ataques terroristas creció a 362, de los cuales la mitad fue adjudicada por grupos extremistas del sur del país.

asociaciones ilícitas insurgentes) y luego en la Macrozona Norte (debido a la crisis fronteriza y la inmigración clandestina)<sup>3</sup>. Estos ejemplos reflejan las limitadas capacidades institucionales de las policías para la criminalidad y las alteraciones al orden público, pero también develan las crisis de otras entidades que forman parte del entramado de la seguridad pública, como los sistemas de inteligencia, el accionar de las agencias de migraciones o extranjería, aduanas, fiscalía y otros, mermados en su accionar y sin las habilidades necesarias para enfrentar amenazas crecientes, transfronterizas, tecnologizadas y globales.

Cabe recordar que países como Ecuador, Chile, Colombia, Guatemala y Perú vivieron olas de protestas y de violencia callejera que movilizaron a miles de personas, pero que también generaron niveles de violencia y de desorden social inusitados (Poduje, 2020), desencadenando cambios gubernamentales, desplazando gabinetes enteros, dilapidando la aprobación de presidentes, originando cambios normativos e incluso constitucionales<sup>4</sup>, provocando reformas profundas a las policías (Colombia y Chile), pero también gatillaron revisiones de las actuaciones de los gobiernos en materia de derechos fundamentales, una nueva comprensión de la protesta social y una renovada preocupación por las víctimas de la violencia.

Complementaria a la preocupación por el desorden público y la incivildad, que inciden en la percepción de inseguridad en cada uno de los países, los efectos de las mafias y de los grupos del crimen organizado que traspasan las fronteras y deterioran la vida cotidiana de las personas también juegan

roles preponderantes en las sociedades actuales. Se ha comprobado la extensión del crimen organizado en torno al narcotráfico: por una parte, en la Triple Frontera Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), con altas dosis de violencia urbana, sicariato, extorsión y un dinámico mercado de la droga (Glenny, 2008; Andrade, 2015); en la Triple Frontera Suratlántica (Argentina, Paraguay y Brasil) un fecundo terreno para el contrabando de marihuana y la influencia de poderosos cárteles de la droga que crecen en estos países<sup>5</sup>, evidenciando la extensión de las megabandas y lo permeables de las fronteras ante la presión transnacional de estas entidades. De igual manera, está al alza lo permeable de la Triple Frontera Cono Surpacífico (Chile, Perú y Bolivia), con un alza en el desarrollo de actividades ilícitas como el tráfico de personas, tráfico de armas y contrabando de bienes (Rocabado, 2012; Troncoso, 2016). Esto ha sido detectado por los cuerpos policiales y militares de los tres países, pero sin una actuación en concordia para revertir el proceso<sup>6</sup>. Nada hace prever que este fenómeno pueda ser combatido ni reducido significativamente en el corto plazo.

Sobre la base de este diagnóstico general, la literatura y los hechos han demostrado que es posible identificar algunos factores estructurales que mantienen y agravan los problemas de violen-

3. Un nuevo decreto de Estado de Excepción Constitucional de Emergencia se puso en vigencia en mayo de 2022 para la Macrozona Sur (*Diario Oficial*, 17 de mayo de 2022).

4. Chile convocó a una Convención Constitucional (julio 2021 - julio 2022).

5. De hecho, en ambas triples fronteras del Cono Sur está presente el Primer Comando Capital (PCC), mafia originaria de Brasil, agrupación que si bien surgió de las prisiones se transformó en una de las organizaciones criminales más grandes y poderosas de todo el continente americano (Sampó y Ferreira, 2020).

6. En 2020 y 2021, pese a la pandemia por coronavirus, progresó el mercado criminal de la inmigración irregular promovida por bandas, probablemente en conexión con El Tren de Aragua, actor internacional de crimen organizado conocido en Sudamérica por liderar la trata de personas y las extorsiones, corrompiendo —en los territorios donde opera— a las fuerzas policiales y a funcionarios públicos (territorio boliviano), y vulnerando espacios y zonas, que quedan en sus manos.

cia y de inseguridad en la región. Estos factores generan efectos y secuelas que repercuten en el debilitamiento de la fuerza pública, en los sistemas de justicia, en el deterioro del imperio de la ley (*rule of law*) y el respeto irrestricto al estado de derecho (transparencia, participación, igualdad ante la ley, separación de poderes). A continuación se describe brevemente la problemática securitaria actual iberoamericana y luego, en el siguiente capítulo, se detallan y analizan estos factores. Esto se realiza a partir de una revisión documental y bibliográfica, de carácter comparado, provista por entidades públicas, informes policiales, reportes de gobierno, como también sobre la base de datos y estadísticas oficiales, publicaciones y notas de investigación y diversos testimonios. Esto permite lograr una aproximación a esta realidad para evaluar su magnitud, sus características y factores determinantes, a partir de los conceptos definitorios considerados anteriormente.

## PROBLEMÁTICA SECURITARIA ACTUAL

Como se fundamentó en las líneas anteriores, el panorama en el continente es angustiante, de alarma, las personas sienten miedo, desconfían de las instituciones, en especial de las policías y la justicia, viven en su día a día sometidos a la preocupación constante de la delincuencia y muchos otros mueren ante un robo con fuerza, ante un asalto en sus hogares, otros en manos de sicarios, de crímenes por encargo; hay quienes sufren amenazas, hostigamiento, usurpaciones, atentados de parte de grupos radicales violentos; hay muertes debido a la violencia letal entre bandas delictivas, ajusticiamiento, pero también fruto del descontrol y el desbande de la violencia callejera (las denominadas *balas locas*). Hay quienes sobre-

viven sometidos por la coacción de bandas locales, la extorsión, e incluso de los apremios ilegítimos de las fuerzas de seguridad o de paramilitares que debiendo dar orden y protección cruzan los límites y vulneran el estado de derecho, en fin... En muchos países diversos agentes ejercen violencia de diverso tipo, física y simbólica, abuso de poder, evidenciando un escenario que resulta frustrante, incluso pesimista: el panorama de miedo y de muerte puede ser uno de los fenómenos más difíciles de revertir o al menos de aminorar en esta región debido a múltiples factores tanto estructurales (desigualdad, marginalidad, corrupción estatal, exclusión) como coyunturales (depresión económica, emergencia de grupos radicales violentos, evolución del mercado de la droga).

Detrás de los efectos visibles por las personas, en términos de alto temor al delito, criminalidad en las principales ciudades, presencia de bandas y mafias de crimen organizado, incremento de la violencia y sensación de impunidad, existen procesos y fenómenos de carácter global, pero de presencia local que impactan e influyen en los altos niveles de criminalidad del continente. En otras palabras, en las capas más subterráneas de las sociedades iberoamericanas existe una serie de fenómenos propios de las sociedades modernas que están erosionando a las instituciones encargadas de dar seguridad y a su vez debilitando las estructuras que sostenían, soportaban o protegían a las personas en materia de prevención y contención del delito. Estos fenómenos están siendo sometidos a presiones políticas (por la creciente politización de la agenda de seguridad pública), a confusiones teóricas e ideológicas, a falsificaciones e indefiniciones (doctrinas y variantes de *mano dura* o *mano blanda* frente al crimen, populismo penal, progresismo securitario, ingeniería social, *buenismo social*, etc.), que debilitan a los gobiernos y los hacen inactivos frente a esta demanda y que

perjudican a las entidades encargadas de la justicia y de la política criminal afectando a las sociedades en su conjunto. De esta forma, no pueden contener la criminalidad y carecen de herramientas para combatirla con responsabilidad, pluralismo, sentido común, prudencia, con base en el saber científico y en la experiencia, usando las facultades del estado de derecho para imponer la ley y los controles formales e informales necesarios, provocando una severa crisis regional de seguridad. La seguridad, en suma, tiene enemigos íntimos poderosos que actúan a veces sin que se noten sus influencias y, por tanto, no se toman medidas para hacerles frente. Dicho de otra forma, no se puede solucionar un problema que no se comprende.

La seguridad, como problema público (o *issue* en sentido politológico) y como campo social (en sentido sociológico), está en permanente tensión, debilitada, sometida a presiones mediante la interconexión de estos fenómenos de larga data, propio de las sociedades posmodernas. Los países están limitados para ejercer una adecuada gobernanza sobre los asuntos delictivos y criminales, lo que se agudiza en Iberoamérica dada su tradición histórica, libertad reciente, altos niveles de pobreza, desigualdad. Con ciclos democráticos débiles, largos períodos autoritarios y con movimientos revolucionarios recurrentes, golpes de Estado y derrocamiento de regímenes, irrupciones populistas vía electoral y la toma del poder por parte de camarillas y facciones que han conducido a la conformación de estados-naciones débiles, sistemas políticos defectuosos, el establecimiento de leyes laxas e irrespetadas y gobernantes corruptos que someten a sus países preocupados del bienestar de los suyos más no del bien común. Mejías (2015) ha establecido una correlación clara entre países donde el imperio de la ley es débil y los altos índices de violencia, como por ejemplo ocurre en Centroamérica o Venezuela.

## LOS ENEMIGOS ÍNTIMOS DE LA SEGURIDAD

Los enemigos íntimos de la seguridad son fenómenos comunes a los países iberoamericanos, propios de su *modo de ser* o idiosincrasia y de su conformación como sociedad, que, por un lado, facilitan o amplían la violencia y el crimen (factores disfuncionales a la seguridad) y, por otro lado, impiden o limitan el trabajo de las instituciones encargadas de frenar la violencia y el crimen (factores funcionales a la criminalidad). A continuación, se desarrollan solo algunos, a modo de hipótesis de investigación, necesarios de profundizar y de desarrollar en otro espacio, con el fin de construir una teoría robusta y más general, pero que deben ser abordados bajo la tesis admisible de que inciden de manera directa y evidente en el clima de inseguridad severo que atraviesan muchos países. Los elementos son: 1) la individualización de la sociedad, 2) el deterioro de la capacidad del Estado para intervenir, 3) las áreas grises del orden y la seguridad, y 4) la creciente tolerancia de la violencia. Cabe señalar que estos factores no son ni los únicos ni tal vez los más importantes, probablemente existan otros elementos más incidentes que expliquen el delito moderno en la región como las condiciones socioeconómicas y políticas (la alta migración o pobreza de la población) o las deficientes políticas públicas en seguridad (habrá otros espacios donde extenderse en aquello), lo importante es identificar y comprender la presencia y la interconexión que estos cuatro factores, ya que la individualización y el deterioro estatal interactúan directamente y posibilitan el desarrollo de áreas grises, se nutren y crecen en conjunto, afectados a su vez por la creciente tolerancia a la violencia que es de larga data, adquiriendo cada día mayor notoriedad y fundamento.

## a) Hipótesis de la individualización

El individuo lo es todo, es el principio y el fin. En el contexto de modernidad (Wagner, 1997) el *individuo* se situó en el primer lugar como objeto social, como sujeto de interés; logró desplazar rápidamente a la *comunidad*, se puso al frente —opacando— al lazo social cálido y cercano, próximo y compartido y se erigió como punta de lanza en el mundo artificial contemporáneo repleto de lazos sociales fríos y lejanos; despojó de relevancia al mundo compartido, como fue conocido durante principios del siglo veinte; el individuo y junto con él sus necesidades, demandas, expectativas, temores, representaciones, mentalidades, deseos, se convirtieron en la prioridad exclusiva y excluyente; el mundo completo, al mismo tiempo que perdió sus utopías, terminó girando en favor del individuo como motor del progreso y todo se volcó en torno a él. Luego, en condiciones de posmodernidad (Lipovetsky, 1986; 2007) el individualismo siguió primando solo que con nuevas características globales como el nihilismo, la despreocupación, el narcisismo; el individuo siguió ahondando su rol principal en tiempos en que lo líquido superó a lo sólido (Bauman, 2005). Espectáculo, imagen, superficialidad, interconexión virtual, se han impuesto para cerrar el círculo de la revolución individualista instalada profundamente en las mentalidades, en las tradiciones y en la organización de la actual sociedad. Ya no hay vuelta atrás. La posmodernidad y el individuo son uno y la misma cosa.

La llegada de las sociedades democráticas de masas, en medio de la época hipermoderna, como ha indicado Lipovetsky (2007), ha hecho muy difícil mantener un Estado fuerte, eficiente, legítimo, probo, coercitivo frente a prácticas ilegales. Adicionalmente, la globalización —tanto por sus beneficios como por sus daños colaterales, como el crimen global— profundizó la debilidad institucional esta-

tal, la permea y la corroe creando áreas grises de debilidad y de inexistencia de la soberanía estatal, multiplicando la presencia de actores al margen (como las mafias criminales). La globalización y, por cierto, el individualismo acelerado, erosionan y debilitan al Estado, pendándole un poderoso freno a las posibilidades de lograr cohesión social, de retomar los lazos comunitarios, de lograr entendimiento, armonía social, sumiendo a los individuos en procesos casi irreversibles de decadencia moral y descomposición social, puesto que el orden institucional es socavado desde dentro (Fukuyama, 2000; Bauman, 2002). Los narcotraficantes y los poderosos líderes paramilitares, las pandillas juveniles y los dirigentes de grupos insurgentes crean una cultura y un clima social propio en las zonas que controlan, ejercen su dominio superando los límites nacionales y reproducen su poder como vencedores de la sociedad individualista, hábiles, astutos, capaces, millonarios, dominantes en los mercados más variados y capaces de capturar voluntades, operando dentro de la industria del crimen con altos grados de impunidad, pero también —en algunos casos— con apoyo popular (por ejemplo Sendero Luminoso en Perú o las FARC y el ELN en Colombia). El estilo de vida criminal se ha impuesto también como una opción para niños, adolescentes, jóvenes y adultos jóvenes, parte medular del principio individualista actual, como un *efecto imitación*<sup>7</sup>.

Los individuos están inmersos en la sociedad de consumo y son obligados a representar una pluralidad de roles, a ajustarse a normas e incentivos apremiantes lo que los obliga a adaptarse o perecer:

7. Esto ocurre de manera preferente en hombres jóvenes, quienes son atraídos a la subcultura de la violencia criminal, propia de pandillas, de grupos de tráfico de drogas y del aprendizaje criminal transnacional visto y vivido en redes sociales, aprendida en su vida cotidiana y difundida en las inmediatas interconexiones reales y virtuales.

hay nuevas prácticas defensivas y elusivas frente a la criminalidad, las personas cambian sus rutinas y movimientos, generan nuevas formas de pensar su vida diaria ante la exposición al delito y la inseguridad en sus barrios y trayectos, hay desórdenes depresivos y conductuales, mayor gasto público y privado en protección. La emergencia de la violencia y la criminalidad, de la incivilidad y de la coerción en el espacio público son una presión constante para las personas y para los grupos sociales: según la encuesta Latinobarómetro (2021), la violencia es uno de los problemas más graves de la región y los países donde las personas perciben más violencia en las calles son Argentina (58%), Uruguay (56%) y Chile (56%).

El individuo es hecho responsable de su propia seguridad (así lo han indicado las políticas públicas hace más de veinte años bajo el rótulo: *la seguridad es tarea de todos*). Este eslogan tuvo no solo un problema conceptual, también práctico: el Estado se ha desligado de su responsabilidad y la ha trasladado al individuo. Es más, si el Estado ha fracasado en su labor esencial de brindar seguridad ha facilitado que otros actores emerjan y se hagan cargo, por eso la opinión pública, los debates académicos y los especialistas aún se preguntan: ¿quién es el responsable de la seguridad en la sociedad posmoderna?, ¿quién rinde cuentas ante el pueblo? Con injustas razones los individuos han tomado ese testimonio y se han hecho responsables de no sufrir violencia ni victimización. Los condominios aislados, las aplicaciones de pánico en el celular, el encierro, las cámaras y drones de vigilancia, las casas convertidas en autoprisiones, la compra de armas, son manifestaciones de esta urgencia por la seguridad individualizada. La sociedad se convirtió en un grupo de átomos de individuos, sin cuerpo colectivo y sin bien común. El individuo en el mundo posmoderno es un individuo en shock, un individuo preso de un sistema social al

que debe hacer frente sin tener las herramientas y capacidades para ello, por tanto, muchas veces es superado por sus propias circunstancias. La violencia y la criminalidad –que están presentes en el mundo desde siempre– amplían las efímeras condiciones humanas por la vía de la inseguridad constante, agravada por condiciones nuevas: violencia juvenil, narcotráfico, marginación, nuevas armas, ciberamenazas a la vida cotidiana.

Individualismo y violencia son la doble cara de un mismo síntoma. Es un enemigo de la seguridad porque es la regresión de la comunidad, de la solidaridad y de la sociedad de la confianza: el individuo aislado ya no trabaja por el bien común, más bien lo único que lo motiva es su bienestar personal, inmediato, hedonista, mezquino, sin mayor esfuerzo, apenas alguna que otra manifestación espuria de convivencia, pasajera y fugaz. Desfavorablemente este proceso de individualización se ha acelerado. Es una diferenciación creciente que motiva y obliga a que cada sujeto se haga cargo de sí mismo, autocontrolando su propia vida en medio de la presión securitaria. Los individuos crean sus modos de vida sitiados por el delito, ya sea bajo la presión de la experiencia directa de la victimización o por el simple miedo al delito. Ahora bien, este aceleramiento se palpa en lo siguiente: la *sensación de inseguridad* que fue motor de investigaciones y de políticas públicas ha dado paso a la *sensación de desprotección*: no hay Estado ni soportes que ayuden porque, primero, hay un individuo retraído y hedonista y, segundo, hay un Estado débil.

En suma, los individuos en diversos puntos del continente viven bajo presión, se protegen y se defienden, pero también asumen niveles de riesgo crecientes: entregan apoyo a las Fuerzas Armadas para que ayuden a las policías, ponen dinero para que las juntas de vigilancia privada posean armas,



firman para que candidatos al gobierno lideren una guerra contra la delincuencia, apoyan medidas drásticas y extremas contra el crimen. Con todo esto, profundizan el deterioro estatal, que no puede desplegar un modelo de gobernanza centrado en el estado de derecho, invirtiendo en desarrollo social y controlando la corrupción.

## b) Hipótesis del deterioro estatal

Está ampliamente acreditado a nivel mundial (Gambetta, 2007; Glenny, 2008; De la Corte y Giménez-Salinas, 2010) que una de las hipótesis más contundentes es la que sostiene que el crimen y la delincuencia en alta magnitud es el resultado del fracaso del Estado-nación en su territorio, propiciando—mediante su deterioro o ausencia—sociedades anómicas y descontroladas, permitiendo que individuos y colectivos actúen fuera de la ley tomando el lugar abandonado por el Estado. De esta manera, el menoscabo progresivo y constante del Estado se refleja en que deja de cumplir las funciones elementales de vigilar y castigar, es decir, controlar, sancionar, prevenir, aplicar justicia, brindar protección a sus ciudadanos. No cumple ni garantiza un derecho humano fundamental, consagrado en las orientaciones de Naciones Unidas: el derecho a la seguridad; en efecto, la seguridad es un derecho esencial, indelegable e irrenunciable del Estado<sup>8</sup>. Incluso Mejías ha planteado que, en el caso iberoamericano, dado los niveles de violencia y corrupción extrema no existiría tanta ausencia del Estado, sino más bien complicidad con actores criminales: “no se trata de suponer que en la medida en que no hay Estado el crimen organizado pueda

adquirir ese poder, pues no hay quien lo limite, sino que en realidad si tiene poder es porque el Estado lo protege” (Mejías, 2015, p. 82).

Esta tesis de que el Estado se ha vuelto incapaz, mediante su inacción o prescindencia, incluso acicateado por los poderes fácticos del mundo criminal, sostiene que el desarrollo del crimen y el delito que impacta en las sociedades americanas y caribeñas se da en un contexto de licuación del aparato estatal, mediante su fragilidad e insuficiencia. Organizaciones y bandas criminales, carteles de drogas, las narcoguerrillas, pandillas juveniles y maras que han traído caos y desangramiento en toda la región son actores que controlan amplios territorios, imponen su voluntad en las comunidades donde se instalan y están en confrontación permanente con las instituciones republicanas. Estos agentes se apropian de espacios que el Estado ha dejado a su merced y entran con sus economías paralelas, con sus elementos simbólicos y físicos para capturar voluntades y apoyos, despliegan sus fuerzas y responden a las policías y a las leyes con más poder y violencia y cuando no lo logran corrompen y socavan al poder estatal. Estas organizaciones, pequeñas y grandes bandas, han desplegado recursos para crecer y rentabilizar aún más sus negocios o lograr mayores beneficios a costa del orden político instituido.

No se debe olvidar que, siguiendo toda esa fructífera tradición del contrato social (Hobbes, Locke, Rousseau, Rawls, entre otros ilustres), los estados son la única forma que tienen las sociedades para organizar y apaciguar a los grupos humanos y evitar que se aniquilen mutuamente. Los principales teóricos del contrato social reconocen la paz y la seguridad como el piso mínimo de la convivencia y es donde los individuos pueden vivir en armonía. El Estado o República es la única entidad dotada de legitimidad para cerrar el cerco de la violencia

8. De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene: “la seguridad se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados” (CIDH, 2009).

brutal y asesina en un contexto de civilización, superando al *estado de naturaleza*; en otras palabras, solo con esta institución se puede lograr que las relaciones entre los individuos dejen de ser por la fuerza y se ordenen por medio del derecho, las normas y los contrales formales e informales. En suma, el entendimiento entre los humanos se logra solamente en el Estado que permite la seguridad.

Colombia, Brasil, Bolivia, El Salvador, Guatemala y México poseen características sociales, geográficas y climáticas que han favorecido la aparición de organizaciones relacionadas con el crimen organizado y al negocio transnacional de la droga y son ejemplos de un contexto donde el Estado no ha logrado organizar ni pacificar a los grupos humanos en vastos espacios de sus territorios. Sus estados no han logrado imponer la ley ni el control en amplias zonas (Oyarvide, 2011; Carreón, 2012; Rocabado, 2012). Las fronteras, que son de suyo permeables, en algunos puntos son tierra de nadie, más bien tierra fértil para organizaciones que lucran con el contrabando, la trata de personas y el comercio de drogas. Paraguay y Brasil, Bolivia y Chile, Venezuela y Colombia tienen en sus lindes compartidos actores criminales que compiten por mercados como la inmigración irregular, la explotación sexual, la esclavitud, el comercio de bienes robados (Troncoso, 2016). Pero también dentro de estos países hay grupos urbanos y conurbanos, sectores de población, donde el delito común y corriente convive con el delito cada vez más organizado, que se ha instalado sin mayor resistencia de parte de la fuerza pública y de parte de los mismos ciudadanos que han caído en sus redes, padecen miedo y sufren la violencia.

Haití, acaso el país más corrupto y pobre de América, tiene en la actualidad una ardua disputa en su territorio de mafias criminales enfrentadas entre sí que quieren controlar el poder político y económico

co luego del asesinato de su presidente en 2021<sup>9</sup>. Territorios completos de México no poseen control ni libertad, pues están al arbitrio de los cárteles de la droga y de políticos corruptos. Nicaragua se ha convertido en un gobierno autoritario que suprime libertades y encarcela a los oponentes. Venezuela tiene un estrecho círculo gobernante de carácter autoritario que ha hecho caer a su país en la miseria y en la violencia, y que, si bien controla la mayoría de las instituciones democráticas, reduce la transparencia e independencia del Estado y obligó a la mayor diáspora en décadas de sus conciudadanos.

### **c) Hipótesis de las áreas grises de la seguridad**

Al amparo de los factores de la individualización posmoderna y el consiguiente deterioro de la capacidad estatal emerge otro eficaz enemigo: las *áreas grises*, o sea, materias (conceptos, normas) o zonas (espacio físico, ambiente) que no son ni completamente seguras ni completamente inseguras, debido a que es muy difícil definir fronteras nítidas entre el campo de lo público y de lo privado. Es un espacio de indefinición, que fue o quiso ser promotor de seguridad, pero termina siendo, probablemente, contraproducente.

Colombia es un claro ejemplo, su historia reciente muestra el surgimiento de actores no estatales que venían a fortalecer la seguridad, pero que prontamente se transformaron en disfuncionales y, por tanto, en reproductores de la violencia. En

9. En la madrugada del miércoles 7 de julio de 2021, el presidente de Haití, Jovenel Moïse, fue asesinado en su residencia particular luego de que un grupo de mercenarios armados le disparara 12 tiros con armas de alto calibre. Actualmente, las bandas delincuenciales intentan controlar zonas del país, fruto de este vacío de poder, logrando como consecuencia un aumento en los asesinatos, hurtos y secuestros.

efecto, el caso paradigmático fue el grupo paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), surgido para dar seguridad, pero que devino en grupo violento, se formaron para defenderse de vigorosos grupos criminales, pero luego derivaron en uno más (García, 2016). Esto también ha ocurrido en otros países. Por otra parte, los guardias privados o las organizaciones vecinales de vigilancia son manifestaciones de las áreas grises: dan seguridad y ayudan localmente, pero también pueden dar inseguridad, erosionando y debilitando la seguridad pública al momento de corromperse, de actuar al margen de la ley, de entregar un servicio desigual e injusto. En todo el continente hay grupos de seguridad privados, desde mercenarios hasta empresas tecnológicas de ciberseguridad, que crecen y se transforman en un problema complejo. En algunos lugares estas entidades operan masivamente y según datos disponibles ha crecido la violencia (homicidios, mercado ilegal de armas, extorsión). Además, hay una pluralidad de proveedores de seguridad en el continente que superan la cantidad de miembros de la policía, algunos tienen ramificaciones que apoyan a grupos delictivos, no son del todo bien fiscalizados y supervisados por el Estado. De acuerdo con Salas Oroño: “en todo el continente hay aproximadamente 2,4 millones de personas empleadas en las más de 16.000 empresas militares y de seguridad privada; en algunos países superan 4 a 1 (Brasil, México y Colombia) al número de policías” (Salas Oroño, 2021, párr. 10). Clientes con mayor poder económico pueden comprar estas prestaciones marginando y empobreciendo a otros sectores de la población, siendo que este servicio debería ser suministrado por el Estado<sup>10</sup>.

10. Hay decenas de compañías de seguridad transnacionales y cientos de empresas en el continente que trabajan para los gobiernos y para altos ejecutivos y empresas. Las crisis de Haití, Afganistán o Irak son ejemplos de su labor. Para algunos son un peligro para la democracia, pero para otros son un

En suma, es un enemigo íntimo porque no se lo ve completamente claro, pero actúa en las sombras de la legalidad.

En México actualmente hay bandas criminales que por un lado reciben el apoyo de las comunidades locales porque han traído orden y respeto (fuera de la acción estatal), pero que paralelamente sufren violencia, coerción, hostigamiento y los obligan a trabajos forzados (Ramírez-de-Garay y Román, 2017). En el sector agrícola de El Aguaje, Michoacán, hay grupos organizados que provocan incendios para eliminar el trabajo de campesinos, agricultores y comunidades locales y obtener esos territorios para sus mercados de la droga; talan árboles históricos, obligan al desplazamiento forzado de zonas rurales y disputan esos sectores con los militares mexicanos en verdaderas operaciones de limpieza social. Huertos y campos son incendiados por miembros de los cárteles de la droga que luchan con cárteles rivales para conseguir más tierras, y donde la fuerza pública está ausente. Esta área gris ha contado con apoyo de la comunidad local puesto que sin existir la presencia de Estado los grupos criminales dan las reglas, los castigos y las recompensas, incluso tienen mayor apoyo que policías o el ejército; un campesino de la zona declara: “[...] el pueblo se sentía más seguro con el cártel de Jalisco [...] no nos gustan, pero nos gusta menos el Gobierno” (*The New York Times*, 30 de mayo de 2022). La literatura también denomina *gobernanza criminal* a este fenómeno en el que actores violentos no estatales crean reglas, imponen normas, impuestos y servicios, creando una autoridad distinta al monopolio tradicional del Estado. Estas áreas son espacio de gobernanza híbrida en que otros actores desafían la gobernanza estatal por un largo período de tiempo, hay control de mercados

apoyo invaluable pues llegan donde las policías y los ejércitos nacionales no son capaces de imponer su fuerza.

ilícitos como las drogas, pero también impera un recio control social. En suma, estas áreas grises serán entidades vacuas como las juntas vecinales de vigilancia o fuertes y permanentes como los *ronderos*<sup>11</sup> o las empresas de seguridad. Incluso algunas de ellas están vinculadas con entidades sociales tradicionales o comunitarias, que tienen como objetivo principal dar seguridad, pero que luego pueden escalar a la búsqueda de poder, de lucro, transformarse y perder su meta original y caer en manos de la corrupción; es más, pasan a convertirse en un enemigo más de la seguridad.

#### **d) Hipótesis de la tolerancia a la violencia**

La historia latinoamericana es fértil en proveer a los países de líderes y dirigentes perniciosos y corruptos, que empiezan avivando la violencia contra sus oponentes, tolerando la división en la vida política y social, excluyendo a los que piensan distinto y terminan cometiendo acciones filo delictuales o propiamente criminales (como el caso Odebrecht con expresidentes tras las rejas)<sup>12</sup>.

11. Las Rondas Campesinas, originarias de Cajamarca, Perú, pero extendidas a otras zonas del país, surgieron como una experiencia de lucha contra Sendero Luminoso en los años ochenta y noventa del siglo veinte. Resistencia que se transformó en una nueva concepción de justicia comunitaria que está presente en la actualidad (Acuña, 2019), la que de todas maneras se puede concebir como una justicia al margen o en los márgenes del Estado.

12. El caso Odebrecht, de corrupción política al más alto nivel, involucró sobornos, extorsiones y fraudes, con participación acreditada de empresarios y políticos de Brasil, Perú, Venezuela, Argentina, Ecuador, Guatemala y México, entre otros: "es posible confirmar que en algunos casos las alianzas políticas como las conformadas desde Brasil con Perú y Venezuela fueron bastante productivas para la constructora. En última instancia, la constructora Odebrecht supo leer las oportunidades en procesos electorales, como el del presidente Maduro de Venezuela o el expresidente Kuczynski de Perú" (Yuhui, 2021, p. 258). Maduro habría recibido 35 millones de dólares de parte de esta empresa para las elecciones de 2013.

Este hecho muchas veces es pasado por alto a la hora de estudiar las democracias del continente, pero aún más cuando se estudian los problemas de inseguridad y criminalidad. En efecto, se examinan extensamente las variables sociales, en donde la literatura abunda, pero escasamente se examinan las variables netamente políticas como los liderazgos políticos, partidos y movimientos y sus actitudes cívicas, o grado de compromiso con los valores democráticos. Un valor esencial de la democracia es el rechazo a toda forma de violencia. Levitsky y Ziblatt (2018) han señalado que los países deben abordar este problema pasado por alto por los estudiosos de la materia: revertir la tolerancia a la violencia en la sociedad, en gobernantes y en gobernados. Hay gobernantes, y seguidores de estos, que simpatizan, romantizan y justifican acciones violentas en determinados contextos políticos y sociales, bajo la justificación de que es una reacción a otra violencia (estructural o sistémica<sup>13</sup>). Hipótesis cuestionable pero que ha sido enarbolada por teóricos de amplio rango y que puede ser abordada en una investigación aparte; no obstante, un ejercicio comparado puede entregar mayores luces: la revolución sandinista y el régimen venezolano bajo el domino de Nicolás Maduro muestran a una elite que ha fomentado la tensión, la división e incluso ha permitido el desbande de la criminalidad y promovido nuevas formas de crimen organizado. En Nicaragua los grupos de represión se multiplicaron desde 2020 en adelante y existen desapariciones y asesinatos no registrados por la policía. Las fuerzas paramilitares sandinistas, que actúan al margen de la ley pero con apoyo político de los gobernantes, reprimen y persiguen a opositores. Son fuerzas de seguridad estatales que bajo la excusa de la seguridad socavan las instituciones democráticas

13. Para mayor ahondamiento sobre la tesis de violencia estructural está la conocida postura de Böhm (2015).

y fomentan la violencia. El régimen Ortega-Murillo ha aplicado acciones de represión a oponentes y a quienes consideren sus enemigos (incluyendo obispos, defensores de derechos humanos y líderes sociales), dejando un saldo cuantioso de fallecidos, heridos, de presos políticos y miles de nicaragüenses desplazados forzosamente a otros países, en el marco de una política de represión gubernamental calificada como “el uso desproporcionado y letal de la fuerza estatal como principal mecanismo de gobierno” (Monte y Gómez, 2020, p. 2). Por otro lado, según Gabaldón en Venezuela el régimen de Maduro ha permitido espacios para que otros actores impongan sus reglas paraestatales fragmentando a las instituciones encargadas: “La expansión de la violencia privada o privatizada por el mismo Estado, cuando permite grupos armados [...] podría generar, al final, una escalada de la violencia del Estado cuando se procura restringir lo que en un primer momento se dejó expandir” (Gabaldón, 2016, p. 648).

Ahora bien, en varios países esta tolerancia a la violencia ha logrado radicarse en la población. En Chile, según la Encuesta de Espacio Público e Ipsos (2020) los consultados indicaron que “es válido que la ciudadanía haga barricadas para expresar sus demandas”, afirmación que cuenta con un 49% de apoyo de la población (no obstante, sube al 70% el apoyo en jóvenes entre 18 y 29 años), además, el 48% de los encuestados respaldó la afirmación: “Todo proceso de cambio requiere algún grado de violencia” (apoyo que sube a 66% en mismo segmento joven). También, según esta misma encuesta, hay grados de apoyo a la quema de infraestructura pública, como el Metro o edificios, y a los saqueos, ello con el propósito de llamar la atención de las autoridades. Para una buena parte de la población durante los últimos años las acciones de protesta callejera y en el espacio público ha dejado una estela de inseguridad y de violencia

difícil de superar. Un año más tarde, también según Espacio Público e Ipsos (2022), el 76% de los encuestados reconoció que los chilenos viven en una sociedad violenta. Según Latinobarómetro (2021) en diez países de la región el 50% (o más) de la población está de acuerdo con las protestas, y específicamente Paraguay (84%), Chile (71%) y Perú (65%) son los países donde hay una mayor disposición a protestar. Esto muestra que, si bien sigue siendo importante la participación electoral, mediante el voto, también se acepta salir a las calles a protestar, sobre la base de un extendido desencanto con la política y una necesidad urgente de solución a los problemas públicos.

Para Levitsky y Ziblatt la violencia es la antesala del quiebre de las democracias. La violencia, que es amparada por líderes políticos, incluso electos democráticamente, logra –casi sin ser percibida– suprimir proyectos alternativos y vaciar gradualmente a los países de sus condiciones democráticas convirtiéndolas en seudorregímenes democráticos que perpetúan a una clase política en el poder, seduciendo y dominando a sus gobernados, controlando voces críticas. De acuerdo con los autores, las democracias están permanentemente sometidas a este factor, lo que debería ser revertido –antes de caer en el autoritarismo– mediante un esfuerzo completo de la sociedad, empezando por la educación cívica, por aceptar las reglas del juego y no cambiarlas en favor de la clase dominante o minoría circunstancial. En 2020 el expresidente Evo Morales fue imputado por la Fiscalía de Bolivia por terrorismo y por financiamiento del terrorismo. En 2020 en Ecuador fue condenado el expresidente Rafael Correa a ocho años de prisión por corrupción por un caso de soborno ocurrido entre 2012 y 2016. Producto de la crisis institucional, Perú ha tenido seis presidentes en cinco años. Francisco Flores, expresidente de El Salvador (entre 1999 y 2004) fue enjuiciado por lavado de dinero y en-

riquecimiento ilícito. *Lula Da Silva*, en Brasil, fue condenado a más de nueve años de prisión por corrupción y lavado de dinero. En Guatemala, en junio de 2022, su ahora expresidente Otto Pérez fue acusado por la Fiscalía de ser uno de los líderes de una organización criminal conocida como La Línea, implicada en el cobro de sobornos a empresarios. En Honduras, en 2022, el expresidente de ese país, Juan Orlando Hernández, fue extraditado a Estados Unidos acusado por narcotráfico y tráfico de armas de fuego. Estos son tan solo algunos ejemplos de la fértil provisión de líderes y dirigentes actuando al margen o más allá de la ley<sup>14</sup>. Hay gobiernos que le dan combustible, perdiendo todo pudor, al motor de las organizaciones criminales.

Frenar la tolerancia o el aliento de la violencia de parte de los ciudadanos es una tarea de largo alcance, pero limitar la permisividad de los gobernantes es quizás imposible. Acaso sea cuestión de sabiduría, de fortaleza moral, de criterio o de sentido común para las personas que ocupan puestos de responsabilidad, pero también es tarea de la ley, del sistema de justicia y de la oposición política que debiese actuar con valor y unidad nacional. No se debe olvidar la combinación de individualismo más debilidad estatal y tolerancia a la violencia para visualizar un laberinto del cual es difícil de salir. Los países iberoamericanos resaltan por una dirigencia política que, mostrándose como paladines de los más necesitados, practican abuso de poder, revanchismo, persiguen a opositores y se convierten en facilitadores de la violencia. Las elites que se disputan el poder usan la violencia soterrada o visible para mantenerse en sus posiciones de

privilegio. ¿Cómo revertir esta tendencia que ya es endémica? Las respuestas se hacen insuficientes dada la magnitud del problema.

## CONSIDERACIONES

Los enemigos íntimos de la seguridad son adversarios vigorosos, pero analizados en conjunto pueden ser imbatibles. Un Estado débil, deslegitimado y sin autoridad para imponer la ley, concede extensas áreas grises, donde no hay responsables ni gobernabilidad, donde todo queda en manos de individuos que intentan sortear la presión por la seguridad y lo hacen con sus propias herramientas y saberes, desarrollando capacidades individuales para enfrentar este desafío actual, sin ayuda ni de gobiernos ni de dirigentes, que forman parte de la crisis de violencia, incapaces de respetar los derechos fundamentales y las libertades más básicas, y que por lo mismo no respetan ni hacen cumplir la ley de su país. Las perspectivas son pesimistas: la violencia se ahonda, la subcultura delictual crece y la muerte criminal continua con más fuerza.

Los países deben dar justa importancia al imperio de la ley para contener la criminalidad, revirtiendo la descomposición policial o trabajando para reducir los altos niveles de violencia que se producen en un contexto de extrema corrupción en los niveles más altos de los gobiernos, frenando con inteligencia y anticipación a los capos de la droga, actuando en conjunto con el resto de los países, en el marco de una seguridad regional transnacional, incorporando tecnología y capacitación en nuevas amenazas y crimen global en cada funcionario público que forma parte del sistema de seguridad pública. El gran desafío no se trata solo de que se cumpla la ley también implica empoderar a los gobiernos nacionales y locales para derribar las fuerzas de la corrupción enquistadas en las instituciones. Impli-

14. Si bien no se debe desconocer que la *persecución política* es un arma usada por la clase política del continente (usada por unos contra otros de variado signo político), los procesos contra estos líderes han sido llevados a cabo por poderes independientes, sobre la base de sentencias judiciales y muchas veces con apoyo de organismos internacionales.

ca, aunque resulte obvio, educar a la población en principios y valores democráticos y republicanos, en una cultura de paz y de convivencia.

Chile tiene una deuda pendiente en estos cuatro factores elementales. Tal como lo afirma la Fiscalía Nacional en su informe 2021: “Se observa como tendencia el notorio aumento de la capacidad de producción de drogas en suelo chileno, y como amenaza, el involucramiento en este proceso, de poderosas organizaciones criminales extranjeras” (Ministerio Público de Chile, 2021, p. 23). Por mucho tiempo existió una sensación ambiente de que el país se acercaba a los países desarrollados europeos, básicamente por sus indicadores socioeconómicos; sin embargo, en materia de conflictividad, crimen e inseguridad Chile es mucho más parecido a sus vecinos. Actualmente, la tasa de homicidios es similar a la de países de Centroamérica, como también se ha incrementado notablemente la incautación de drogas y crecido el delito de secuestros<sup>15</sup>.

Esta similitud con los países del barrio es algo evidente debido a factores culturales y geográficos, pero lo más importante, se explica por la débil estructura estatal (sin recursos, ni flexibilidad, ni tecnificación, ni capital humano competente, ni abordaje gubernamental como primera prioridad país) y también por una sociedad que forma parte de la dinámica individualista de los países más globalizados del orbe, que acrecienta sus espacios grises en materia de seguridad mediante el aumento

de la seguridad privada, una reducción de las capacidades de sus fuerzas de orden, la emergencia de grupos guerrilleros separatistas, la debilidad del imperio de la ley en el territorio, la escasa capacidad de anticipación de las instituciones frente a las amenazas y a los riesgos del crimen transnacional y el terrorismo, y la acentuada crisis migratoria. Aún más, durante los últimos años la obsecuencia con la violencia de parte de las elites ha ido al alza y por ello ha sido difícil imponer sanciones, aplicar la ley y derrotar la sensación de impunidad que existe en la población.

15. Según el *Boletín Anual* del Ministerio Público: en 2015 hubo 1.693 homicidios, en 2017 registró 1.776 y en 2021 creció a 2.427; en tanto, por delito de infracción a la ley de drogas: hubo 23.827 casos en 2015, luego 25.414 en 2017 y aumentó en 2021 a 56.107. Además, según datos de Aupol de Carabineros, la cantidad de casos de secuestros a nivel país es de 173 entre enero y mayo de 2022. La mayor cantidad de secuestros ocurrió en la región Metropolitana, después Valparaíso, Biobío y en cuarto lugar Antofagasta. La mayor parte correspondería, preliminarmente, a la narcoextorsión entre bandas rivales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ACUÑA, J. K.** (2019). Lo común y la justicia no estatal en tiempos de guerra. Las Rondas Campesinas y el movimiento maoísta en el Perú. *Encuentros. Revista de Ciencias Humanas, Teoría Social y Pensamiento Crítico*, (09), 55-68.

**ANDRADE, K.** (2015). Las pandillas salvadoreñas y el delito de extorsión. Desafíos y prioridades en relación con el fenómeno extorsivo. *Revista policía y seguridad pública*. 103-148. Recuperado de: <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistapoliciayseguridadpublica/2015/vol1/3.pdf> [última visita: 16 de marzo 2021].

**BAUMAN, Z.** (2002). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

**BAUMAN, Z.** (2005). *Comunidad. En busca de la seguridad en un mundo hostil*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

**BÖHM, M.** (2015). Los crímenes de Estado, la complicidad civil y el sistema punitivo. *Letra. Derecho Penal*. Año 1, (1), 8-18. Buenos Aires, Argentina.

**CANO, I., y ROJIDO, E.** (2017). Introducción: La singularidad de la violencia letal en América Latina. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, (116), 7-24. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/26379138> [última visita: 10 de enero 2021]

**CARREÓN, J.** (2012). La lucha actual contra la delincuencia organizada en México. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (14), 59-74. ISSN: 1575-0825, e-ISSN: 2172-3184. DOI: <http://dx.doi.org/10.20932/barataria.voi14.101>.

**CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (CCSP) y JUSTICIA PENAL A. C. (JPAC)** (2022). *Ranking 2021 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. Recuperado de: <https://bit.ly/3D15bri> [última visita: 10 de mayo 2022].

**CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)**. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA documentos oficiales. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadresumen.sp.htm> [última visita: 10 de junio 2022].

**COIMBRA, L. y BRIONES, Á.** (2019). Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, junio-noviembre, 26-41.

**DE LA CORTE, L. y GIMÉNEZ-SALINAS, A.** (2010). *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona, España: Ariel.



**ESPACIO PÚBLICO E IPSOS** (2020). Encuesta Espacio Público-Ipsos: chilenas y chilenos hoy 2019. Abril de 2020. Recuperado de: [https://www.espaciopublico.cl/nuestro\\_trabajo/encuesta-espacio-publico-ipsos-chilenas-y-chilenos-hoy-2019/](https://www.espaciopublico.cl/nuestro_trabajo/encuesta-espacio-publico-ipsos-chilenas-y-chilenos-hoy-2019/).

**ESPACIO PÚBLICO E IPSOS** (2021). Encuesta Espacio Público-Ipsos: chilenas y chilenos hoy 2021-5 años. Diciembre de 2021. Recuperado de: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-IPSOS-ESPACIO-PU%CC%81BLICO-2021-5-AN%CC%83OS-.pdf>.

**FUKUYAMA, F.** (2000). *La Gran Ruptura. Naturaleza Humana y Reconstrucción del Orden Social*. España: Ediciones B.

**GABALDÓN, L.** (2016). Tendencias, explicaciones y control policial frente a la violencia delictiva bajo el gobierno bolivariano. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*. 16(4), 636- 652, octubre - diciembre. Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74249592006> [última visita: 6 de junio 2022].

**GAMBETTA, D.** (2007). *La Mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de Cultura Económica.

**GARCÍA, P.** (27 de abril de 2016). La privatización de la violencia en Colombia y las AUC: de las autodefensas al paramilitarismo contrainsurgente. *Revista Izquierdas*, 230-255. ISSN 0718-5049.

**GLENNY, M.** (2008). *McMafia. El crimen sin fronteras*. Buenos Aires, Argentina: Destino.

**INICIATIVA GLOBAL CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL** (2021). Índice global de crimen Organizado. Enact - Unión Europea, Instituto de Estudios de Seguridad e Interpol. Recuperado de: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/GITOC-Global-Organized-Crime-Index-2021.pdf> [última visita: 5 de enero 2022].

**INSTITUTO DE ECONOMÍA Y PAZ** (2021). Índice de Paz Global 2020. Marzo 2021. Sydney. Recuperado de: <https://www.visionofhumanity.org/resources/> [última visita: 22 de marzo de 2021].

**INSTITUTO DE ECONOMÍA Y PAZ** (2022). Índice Global de Terrorismo 2022. Midiendo el impacto del terrorismo. Marzo. Sydney, Australia. Recuperado de: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web.pdf> [última visita: 10 de mayo de 2022].

**LATINOBARÓMETRO** (2021). *Informe Latinobarómetro 2020*. Corporación Latinobarómetro. Santiago de Chile.

**LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D.** (2018). *Cómo mueren las democracias*. Santiago de Chile: Planeta.

**LIPOVETSKY, G.** (1986). *La era del vacío. Ensayo sobre el individualismo contemporáneo*. Barcelona, España: Anagrama.

**LIPOVETSKY, G.** (2007). *Los tiempos hipermodernos*. Barcelona, España: Anagrama.

**LUZ, D.** (2014). Desafíos en la agenda regional de seguridad ciudadana y criminalidad transnacional organizada. *Revista Opera*, (15), 33-54. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5131900> [última visita: 26 de febrero de 2021].

**MEJÍAS, S.** (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política*, (37), 63-88.

**MINISTERIO PÚBLICO DE CHILE (MPC)** (septiembre de 2021). *Informe 2021. Observatorio del Narcotráfico en Chile*. Unidad especializada en tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. .

**MONTE, A., y GÓMEZ, J. P.** (2020). Autoritarismo, violencia y élites en Nicaragua. Reflexiones sobre la crisis (2018-2019). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (46), 379-408.

**OYARVIDE, C. M.** (2011). La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (50), 1-35. Recuperado de: <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/oyarvide.pdf> [última visita: 9 de abril de 2021].

**PODUJE, I.** (2020). *Siete Cabezas. Crónica urbana del estallido social*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.

**RAMÍREZ-DE-GARAY, D. y ROMÁN, M. P. D.** (2017). Los efectos de la política de prevención del crimen y la violencia en México. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 101-128.

**ROCABADO, J.** (2012). La seguridad ciudadana en Bolivia: ¿hay espacio para las Fuerzas Armadas? *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 25-40. Flacso Sede Ecuador - Departamento de Asuntos Públicos.

**SALAS OROÑO, A.** (2021). Los cuerpos de policía en América Latina. *Análisis Político*. 3 de enero de 2021, CELAG.ORG. Recuperado de: <https://www.celag.org/los-cuerpos-de-policia-en-america-latina/> [última visita: 10 de junio de 2022].

**SAMPÓ, C. y FERREIRA, M.** (2020). De la fragmentación de las estructuras criminales a una protomafia: un análisis del Primeiro Comando da Capital (PCC) en Sudamérica. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, (6)2, 101-115. Recuperado de: <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/307> [última visita: 10 de febrero de 2021].

**TRONCOSO, V.** (2016). Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera andina. *Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança*, 11(2), 103-130. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/095624700209> [última visita: 10 de febrero de 2021].

**THE NEW YORK TIMES** (30 de mayo de 2022).

**WAGNER, P.** (1997). *Sociología de la modernidad*. Barcelona, España: Herder.

**YUHUI, S.** (2021). El cáncer de la corrupción en Latinoamérica: el caso Odebrecht. *Gestión y política pública*, 30(Extra-3). ISSN-e 1405-1079. DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i3.974>.



# INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL \*

*INNOVACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EN BRASIL*  
*INNOVATION AND PUBLIC POLICIES OF TOURISM IN BRAZIL*

---

autores

**Ângela Roberta Lucas Leite\*\***  
**Bruno Martins Augusto Gomes\*\*\***  
**Magnus Luiz Emmendoerfer\*\*\*\***  
**Marcos Paulo Fuck\*\*\*\*\***

---

Artículo recibido el 11 de abril de 2023  
y aceptado el 3 de mayo de 2023.

---

\* Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG (Processos PPM-00049-18 e APQ-03073-21), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil - CNPq (Processo 312764/2022-7), e à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Financiamento 001, Ministério da Educação, Brasil. A primeira versão do texto foi apresentada no IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, realizado nos dias 5 e 6 de outubro de 2022, em São Paulo (SP), Brasil.

\*\* Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, Curitiba, PR - Brasil). Professora substituta do Departamento de Turismo e Hotelaria da Universidade Federal do Maranhão (UFMA, São Luís, MA, - Brasil). E-mail: angelarobertalucas@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7356-5027>

\*\*\* Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, Curitiba, PR - Brasil). Professor do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Bacharelado em Turismo da UFPR. E-mail: gomesbma@ufpr.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2515-878X>

\*\*\*\* Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, Belo Horizonte, MG - Brasil). Professor do Programa de Pós-graduação em Administração e do Bacharelado em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV, Viçosa, MG - Brasil) e do Professor do Programa de Pós-graduação em Turismo e Patrimônio da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP, Ouro Preto, MG - Brasil). Coordenador Geral da Cátedra UNESCO em Economia Criativa e Políticas Públicas. E-mail: magnus@ufv.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4264-8644>

\*\*\*\*\* Doutor em Política Científica e Tecnológica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, Campinas, SP - Brasil). Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e do Bacharelado em Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR, Curitiba, PR - Brasil). E-mail: marcospaulofk@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6729-9201>

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo abordar como a inovação se manifesta nas políticas públicas de turismo, com um enfoque no governo federal do Brasil. Para tanto, foi realizada a coleta e análise de documentos relativos à atuação do governo federal brasileiro no turismo, entre 2018 e 2022. Como resultado foi identificado que os tipos de inovação mais presentes foram as inovações na política pública, no processo administrativo e no serviço. E as ações que receberam maior ênfase nos documentos analisados foram os destinos turísticos inteligentes e as competições para estimular a identificação de soluções inovadoras. Conclui-se que a inovação se inseriu na agenda das políticas públicas federais no período analisado contribuindo para a criação de externalidade positivas como o aumento a competitividade das empresas turísticas do Brasil. Contudo, são escassos os enfoques nas inovações democráticas voltadas para o turismo de base local.

**PALABRAS CLAVE:** inovações; tecnologia; turismo; políticas públicas; teoria neo-schumpeteriana.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo abordar cómo la innovación se manifiesta en las políticas públicas de turismo, con foco en el gobierno federal de Brasil. Para ello, se llevó a cabo la recopilación y análisis de documentos relacionados con las actividades del gobierno federal brasileño en turismo, entre 2018 y 2022. Como resultado, se identificó que los tipos de innovación más presentes fueron las innovaciones en política pública, en el proceso administrativo y en el servicio. Y las acciones que recibieron mayor énfasis en los documentos analizados fueron los destinos turísticos inteligentes y los concursos para incentivar la identificación de soluciones innovadoras. Se concluye que la innovación fue incluida en la agenda de las políticas públicas federales en el período analizado, contribuyendo para la creación de externalidades positivas como el aumento de la competitividad de las empresas turísticas en Brasil. Sin embargo, se presta poca atención a las contribuciones innovadoras al turismo de base local.

**KEY WORDS:** innovaciones; tecnología; turismo; políticas públicas; teoría neo-schumpeteriana.

## 1. INTRODUÇÃO

A inovação tecnológica tem sido fundamentada na abordagem neoschumpeteriana na qual a inovação é gerada pela necessidade do capitalismo de alterar a dinâmica dos mercados, sendo o desenvolvimento resultante da interação dos sistemas tecnoeconômico e socioinstitucional (Carayannis, Acikdilli & Ziemnowicz, 2020). Uma inovação radical altera as competências e preferências dos três agentes: provedores, usuários e formulador de políticas (Windrum & García-Goñi, 2008). Petelski, Milesi & Verre (2019) também destacam o efeito causal do financiamento público para inovação, visto que ele impacta a intensidade dos esforços tecnológicos das firmas.

A inovação também estimula a competitividade das firmas no mercado, que é medida não mais pelo patrimônio, mas pela forma que conseguem mobilizar as informações e conhecimentos e lançá-las no mercado (Nelson & Winter, 2005). Logo, o processo de concorrência não se dá somente via preços, como também há possibilidade por meio da introdução de novos produtos no mercado, o que importa para explicar a evolução do sistema capitalista como um todo (Schumpeter, 2021).

A concepção neoschumpeteriana se integra ao contexto das políticas públicas de turismo (Silva-Junior et al., 2021) ao incorporar as inovações ao sistema econômico, “ao contrário de muitas tecnologias que são específicas de processos particulares, as inovações derivadas de seu uso têm a característica de permear, potencialmente, todo o tecido produtivo” (Tigre, 2005, p. 206). A teoria neoschumpeteriana possibilita analisar as inovações com ênfase na importância do conhecimento e da aprendizagem para o desenvolvimento organizacional e econômico e conseqüentemente para as mudanças sistêmicas no setor público (Silva-Junior et al., 2021)

Nessa direção, parte-se do pressuposto de que as atividades do setor de serviços, como o turismo, são essenciais para movimentar a economia no Brasil e que o alcance de uma cultura de inovação incorporada pelo destino turístico requer o envolvimento do setor público com políticas públicas direcionadas para a inovação no setor. Logo, a inovação em turismo no Brasil, se incentivada por políticas públicas, pode aumentar a competitividade turística e desenvolver econômica e socialmente o ecossistema nas regiões brasileiras.

Segundo o Ministério do Turismo, é de suma importância que o “ator público incentive e apoie a inovação constante nas empresas do setor e, ao mesmo tempo, busque soluções legais para permitir a concorrência justa entre ela” (MTur, 2018, p. 57). Diante dessa relevância, também ressaltada pelo Ministério do Turismo, faz-se necessário conhecer como o governo federal tem estimulado a inovação no turismo nacional.

Por isso objetiva-se com esse texto apreender como a inovação se manifesta nas políticas públicas de turismo, com um enfoque na literatura científica e nas ações do governo brasileiro. Para tanto, após a apresentação dos procedimentos metodológicos, são abordadas as contribuições da teoria neoschumpeteriana para a análise da inovação nas políticas públicas de turismo. Na seção seguinte é discutida a atuação do governo federal no Brasil (2018-2022) em relação à inovação para então serem expostas as considerações finais.

## 2 METODOLOGIA

A presente pesquisa se caracteriza como qualitativa e descritiva. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental a respeito da inovação nas políticas públicas de turismo no



Brasil. A pesquisa bibliográfica utilizou livros de autores reconhecidos no tema da pesquisa assim como artigos científicos relacionados ao tema. Os artigos foram selecionados considerando autores clássicos da área e os artigos mais relevantes levantados a partir de busca no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a qual é uma plataforma do governo brasileiro que disponibiliza o acesso a mais 49 mil periódicos nacionais e internacionais (Brasil, 2023). Para a busca eletrônica neste portal foram utilizados os termos (*strings*): “innovation”, “public policy”, “development”, “tourism”, “Schumpeter”.

Já os documentos foram selecionados a partir do Ministério do Turismo do Brasil que referenciavam a atuação governo brasileiro no período de 2018 a 2022 sobre inovação. O recorte temporal para a análise da atuação do governo brasileiro foi estabelecido em razão de ser esse o mesmo período do Plano Nacional de Turismo do Brasil, que direciona as ações do governo federal.

Foram selecionados os documentos “Plano Nacional do Turismo – PNT 2018-2022” (Brasil, 2018), o “Retomada do Turismo” (Brasil, 2020c; Brasil, 2021b), os documentos relacionados à Câmara do Turismo 4.0 (Brasil 2023a) e o Programa Investe Turismo (Brasil, 2019b). Nestes documentos foram buscadas as menções à inovação.

Também foram utilizadas na análise as reportagens obtidas por meio de pesquisa realizada no buscador de Notícias do site do Ministério do Turismo (<https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias>), utilizando a palavra “inovação”, com o mesmo recorte temporal de 2018 a 2022. Nessa busca no site do Ministério do Turismo foram identificados 179 resultados, dos quais foram selecionados utilizando como delimitador o fato de possuir no título ou na síntese da reportagem

o termo “inovação”. A partir desse recorte foram analisadas 49 reportagens. Todavia, nos resultados encontrados, foi identificada a ausência de reportagens de 2019 e 2020. Para suprir esse erro no buscador do Ministério do Turismo, foram utilizadas 12 reportagens referentes ao período faltante encontradas em um portal anterior do Ministério do Turismo (<http://antigo.turismo.gov.br/>). Dessa forma, foram utilizadas 61 reportagens para a análise.

Destaca-se o uso de documentos (impressos, digitalizados e nato eletrônicos) na área de Administração Pública (gestão, governança e políticas públicas) tem sido o principal recurso metodológico empregado em estudos sobre o campo nas últimas décadas (Garcia et al., 2015; Silva et al., 2020) e que instrumento de planejamento governamental como o PNT tem sido aplicado pela comunidade acadêmica (Mediotte et al. 2021), sendo útil para análise e avaliações preliminares de políticas públicas para o desenvolvimento com base no turismo.

A análise dos documentos ocorreu primeiramente de forma qualitativa com uma busca das principais ações do setor público descritas nos mesmos relacionadas à inovação. Em seguida foi realizada uma análise quantitativa dos conteúdos das reportagens para identificar aqueles com maior número de repetições. Finalmente, foi realizada uma análise qualitativa dos documentos a partir das categorias teóricas aprendizagem (pelo uso, pelo fazer, pela pesquisa, pela interação) (Queiroz, 2006; Queiroz 2006) e tipos de inovação no turismo (governança, marketing, política pública, processo administrativo, processo tecnológico, serviço, territorial) (Emmendoerfer, 2023).

Dessa forma, na próxima seção será abordada primeiramente a discussão teórica sobre a inovação, políticas públicas de turismo e teoria neoschum-

peteteriana e em seguida a inovação em políticas públicas de turismo na perspectiva do governo federal no Brasil.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir dos procedimentos metodológicos expostos na seção anterior a seguir serão apresentados os resultados da pesquisa abordando inicialmente as contribuições da teoria neoschumpeteriana para a análise da inovação nas políticas públicas de turismo. Para tanto são discutidas as formas de ocorrência e a classificação da inovação, a importância da inovação para a economia bem como sua relação com o aprendizado, as organizações, a economia e o turismo. Então, é discutida a atuação do governo federal no Brasil (2018-2022) em relação à inovação com destaque para o Plano Nacional de Turismo, ações relacionadas à pandemia (Retomada do Turismo), Câmara de Turismo 4.0, o Programa Investe Turismo, e reportagens sobre inovação disponibilizadas no site do Ministério do Turismo.

#### 3.1 Inovação, Políticas Públicas de Turismo e Teoria Neoschumpeteriana

Castells (2013) revela que a evolução tecnológica afetou em grande parte a capacidade produtiva e os padrões de vida em sociedade, estimulando uma nova economia baseada na informação, na globalização e em redes. As tecnologias da informação prosperam à medida que foram conduzidas pelo mercado e um misto de ações provenientes da interface entre instituições de pesquisa e grandes mercados desenvolvidos pelo governo, bem como uma cultura de criatividade tecnológica atrelada a modelos de sucesso, que se agruparam em torno de redes de empresas, organizações e instituições (Castells, 2013).

Desde então, o desenvolvimento econômico é dirigido pelos avanços tecnológicos como um processo dinâmico, iterativo e evolucionário, que tem levado diversos países à 'corrida' por inovações tecnológicas. Contudo, Freeman e Soete (2009, p. 457), ao analisarem as estratégias de introdução de novos produtos e processos nas indústrias de maior intensidade tecnológica, destacam que as firmas que não inovam estão fadadas a morrer, já que suas concorrentes:

[...] irão tomar-lhes o mercado com inovações de produtos ou fabricando os produtos habituais a custos menores por novos processos. Consequentemente, se elas desejarem sobreviver, a despeito de todas as suas incertezas sobre a inovação, a maioria dessas firmas permanecem numa rotina inovativa [...]. As mudanças na tecnologia e no mercado e os avanços de suas concorrentes obrigam-nas a tentar manter o ritmo de uma forma ou de outra.

Assim, as firmas devem adquirir vantagens competitivas por meio de inovações, sejam elas de caráter tecnológico, mercadológico ou organizacional. Na visão de Schumpeter (2021), essas inovações significam fazer as coisas diferentemente no reino da vida econômica, em outras palavras, só haverá desenvolvimento se houver inovação, se houver a criação de algo novo, que seja capaz de provocar uma ruptura com o status quo. O autor citado destaca ainda que as inovações podem ocorrer da seguinte forma:

- a. introdução de um novo bem não familiar aos consumidores ou então de nova qualidade de um certo bem;
- b. introdução de um novo método de produção, ou seja, de um método ainda não

verificado pela experiência de certo ramo produtivo e que tal introdução é realizada;

- c. abertura de um novo mercado, ou seja, um mercado novo para uma determinada indústria, no sentido de os produtos desta indústria nunca terem tido acesso, independente do fato de este mercado ter ou não existido anteriormente;
- d. conquista de uma nova fonte de matéria prima ou de produtos semiacabados;
- e. novas formas de organização de uma indústria, como a criação ou a ruptura de uma posição de um monopólio, geralmente temporário.

As inovações constituem o motor do processo de mudança que caracteriza o desenvolvimento capitalista, sendo que tal desenvolvimento é entendido, portanto, apenas pelas “mudanças da vida econômica que não lhes foram impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa” (Schumpeter, 2021, p. 63). As mudanças econômicas endógenas se dão pelo lado da oferta, do produtor – do empresário empreendedor, conforme aponta Schumpeter (2021, p. 65): “o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar”.

O autor citado considera no processo inovativo uma personagem ativa: o empresário inovador, aquele que não apenas administra o seu negócio, mas introduz constantemente novos produtos e serviços no mercado, por meio de alguma invenção ou inovação tecnológica ou a combinação de fatores de produção. Contudo, percebe-se que o

empresário inovador deve adotar em sua firma estratégias voltadas as inovações, utilizando-as como diferencial perante seus concorrentes.

É importante ressaltar que investir em inovação implica em estimular aprendizado, capacitação e acumulação de conhecimento. Rosenberg (2006), ao estudar de forma pioneira os vários elementos relacionados ao aprendizado pelo uso, considera as inovações tecnológicas como um processo de diferentes tipos e dimensões de aprendizagem que desperta o interesse universal das firmas pela busca de conhecimento. Compreender a natureza desses processos se torna interessante tanto para a construção da teoria da firma, quanto para as políticas públicas, já que a firma é uma organização “que acumula competências e atuam em um ambiente em permanente mutação” (Queiroz, 2006, p. 193).

Esses aprendizados que contribuem para o aperfeiçoamento dos produtos e serviços e desencadeiam as vantagens competitivas que tanto importa para o sucesso das firmas, podem ser apreendidos das seguintes formas, tendo por base uma ampla revisão teórica realizada por Queiroz (2006): aprendizagem pelo uso (*learning-by-using*), relacionada à utilização do produto, máquina, equipamento, insumo, etc; aprendizagem pelo fazer (*learning-by-doing*), conhecimento tácito adquirido por meio da realização de atividades produtivas; aprendizagem pela pesquisa (*learning-by-searching*), associada a atividades de criação de conhecimento, como P&D (pesquisa e desenvolvimento); aprendizagem pela interação (*learning-by-interacting*) – obtida da interação/cooperação entre os atores.

Assim, as firmas são organizações que aprendem de diversas formas, por diferentes caminhos, seja pelo “fazer, pela adaptação, pela pesquisa, pela interação, entre outros. E, na maior parte dos casos, essas diferentes formas de aprendizado não

são excludentes, [...] podem ser complementares (Queiroz, 2006, p. 209), o que tem levado as firmas a combinarem estratégias, inovações de caráter tecnológico, mercadológico ou organizacional (Tigre, 2008) e de buscarem potencializar suas tecnologias em parceria/cooperação com outras entidades. Queiroz (2006) argumenta que essas entidades que contribuem para a mudança técnica por meio do aprendizado, podem ser as universidades, centros de pesquisa, gestão governamental, instituições públicas e financeiras.

Em síntese, a tecnologia influencia a pesquisa e consequentemente influencia as formas como as firmas desenvolvem suas atividades (isolada ou coletivamente), o conhecimento gerado, como também a forma como se aprende a gerenciar o aprendizado. A literatura usualmente identifica os vários esforços de aprendizado tecnológico relacionados ao setor industrial, muito embora os esforços inovativos possam ser observados em diversos outros setores produtivos.

Devido às particularidades do setor de serviços, a mensuração pela produtividade e a verificação de mudanças se tornam difíceis de ser estabelecidas, principalmente no que tange a inovações tecnológicas. Cabe, portanto, concentrar a análise nos equipamentos e rotinas das firmas prestadoras de serviços ou no conjunto de estudos que possam influenciar na inovação, embora se saiba que é um setor que predomina estratégias imitativas (Soares et al., 2013).

O turismo é um fenômeno econômico social e cultural que afeta a dinâmica produtiva de um destino turístico. É um segmento do setor de serviços que envolve um conjunto de atividades “realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadas em lugares distintos do seu ambiente habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano,

com finalidades de lazer, negócios e outros motivos, e não por razões lucrativas” (Soares et al., 2013, p. 46). Flecha et al. (2010) destacam que o turismo é um setor que oferta uma gama de serviços, sendo composto por estabelecimentos de alojamento, transporte, alimentação, entretenimento e lazer e outros serviços disponíveis de hospitalidade.

Pensar em inovação no turismo é partir da premissa que é um setor marcado por inovações não tecnológicas e sem grandes esforços em P&D (pesquisa e desenvolvimento), que predomina entraves como a falta de recursos, confiança e cooperação da cadeia produtiva do turismo, bem como escassos incentivos de aprendizado e difusão de conhecimento. Acrescenta-se a esses elementos a predominância de micro, pequenas e médias empresas, cuja gestão é familiar, o que dificulta ainda mais a inovação neste setor (Nordin, 2003).

Segundo o Manual de Oslo, documento de referência internacional que permite orientar e padronizar metodologias em função do tipo de implementação de uma ou mais inovações no âmbito das organizações, apesar da mensuração da inovação ainda permanecerem incipientes e relativizadas, existem várias abordagens testadas que merecem atenção, em especial aquelas que são conduzidas pelo setor público (*Organisation for Economic Cooperation and Development - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico* [OCDE, 2018]. Todavia, ainda pouco se sabe sobre o processo de inovação em setores não orientados ao mercado mesmo com os avanços no setor público (Emmendoerfer, 2019). Vale destacar que os tipos de inovação reproduzidas nesse documento já vem sendo adaptadas para o turismo, seguindo a seguinte classificação (Hjalager, 2010; Sipe & Testa, 2009):

- a. Inovações de produtos ou serviços: se referem às mudanças observadas diretamente pelo cliente, e considerado como novo, tanto no sentido de nunca visto antes, ou novos para a empresa particular ou de destino.
- b. Inovações de processo: referem-se normalmente às iniciativas de bastidores que visam à eficiência, produtividade e fluxo. Os investimentos em tecnologia são a âncora do processo de inovação, às vezes em combinação com layouts regenerados para operações de trabalho manual.
- c. Inovações gerenciais: novas formas de organizar a colaboração interna, orientando e capacitando pessoal, construindo carreiras e compensando o trabalho com a remuneração e benefícios, também podendo ser destinadas a melhorar a satisfação no trabalho e fomentar o conhecimento interno e recursos de competência
- d. Inovações de gestão: mudanças na maneira em que a comunicação global da organização com os clientes é feita, e como os relacionamentos entre o prestador do serviço e o cliente são construídos e mantidos.
- e. Inovações institucionais: constituição de novas ou combinação de competências já estabelecidas intra e entre organizações/empresas para colaboração interinstitucional, efetivado por meio de acordos bilaterais para a formação de alianças e redes.

Ao revisitar essa discussão no âmbito da gestão, governança e políticas públicas, Emmendoerfer (2023) amplia o debate dos tipos de inovação no turismo ao apresentar a Figura 1:

**Figura 1.** Tipos de inovação no setor público aplicáveis ao Turismo

<b>Tipos</b>	<b>Síntese descritiva</b>
Conceitual	Desenvolvimento de novas visões de mundo e que questionam concepções prévias, levando a mudanças de paradigmas e, portanto, às possíveis soluções.
Governança	Introdução de novas formas de relacionamento entre atores e/ou organizações no processo de tomada de decisão. Pode ser interno à organização ou externo, na relação com outros órgãos públicos, cidadãos, ONGs e setor privado.
Marketing	Implantação de novos métodos de marketing em posicionamento de serviços, envolvendo primordialmente a introdução ou a melhoria de novos canais de comunicação de produtos. O desenvolvimento e a introdução de um símbolo fundamentalmente novo para uma marca (diferente de atualizações regulares na aparência da marca) que visa posicionar o serviço a fim de lhe dar uma nova imagem.
Política Pública	Mudanças nas políticas públicas, podendo ser resultante também de inovações conceituais. São iniciativas que visam a uma nova forma de ação do poder público, no atendimento de uma demanda ou na resposta de um problema, a partir da mobilização de diferentes recursos (humanos, materiais, físicos, administrativos e financeiros) e de diferentes agentes, públicos ou privados ou cidadãos, e que gerem impacto social.
Processo Administrativo	Introdução de novas ferramentas de gestão, formatos organizacionais, formas de trabalho, práticas gerenciais.
Processo Tecnológico	Adoção de novas tecnologias na prestação de serviços.
Serviço	Criação de novos serviços ou aprimoramento dos serviços existentes ou novas formas de prestação de acesso e entrega dos serviços públicos.
Territorial	Geração de ambientes inovadores no território com ênfase em sistemas produtivos endógenos ou autóctones.

Fonte: Emmendoerfer (2023, p.6-7).

Assim, entende-se que a inovação deve ser tratada pelo setor do turismo para além do desenvolvimento tecnológico, considerando suas facetas e metodologias conforme os tipos de inovação de produtos, de processos, organizacional e de marketing, buscando soluções para o setor de forma coletiva e interativa. O Estado, portanto, deve ter o olhar para inovação voltado a criação e fortalecimento de um ecossistema turístico ino-

vador, incluindo a interação entre setores privado e público e a comunidade (Biz & Grechi, 2022). No que tange o turismo, Denwood et al. (2008) e Victorino et al. (2005) consideram que a inovação tem sido direcionada para grandes organizações, o que tem limitado o desenvolvimento de metodologias que direcionassem à prática inovativa no turismo, apesar de avanços recentes embora ainda incipientes com a utilização de laboratórios de inovação no campo (Emmendoerfer et al. 2020).

Hjalager (2010) assinala a inovação em turismo a partir de políticas focadas na ideia de sustentabilidade e de iniciativas setoriais de outras áreas, categorizando-a em quatro tipos de inovação turística: produto inovações, inovações de processos, conhecimento de mercado e inovações gerenciais. Desta forma, as inovações no turismo afetam desde o processo decisório de viagem até a “implementação de soluções mais rápidas e de custo reduzido voltadas à sensibilização dos profissionais que atuam no setor de turismo” (Brasil, 2018, p. 56), o que impacta diretamente na qualidade dos produtos e serviços, bem como interfere na competitividade do destino turístico, tornando a inovação “fundamental para se pensar e projetar novos caminhos para o turismo” (Tomazzoni, Tomazin & Oliveira, 2022, p. 125).

Após a discussão bibliográfica a respeito das formas de ocorrência e a classificação da inovação, a importância da inovação para a economia bem como sua relação com o aprendizado, as organizações, a economia e o turismo, na seção seguinte será abordada a atuação do governo federal no Brasil (2018-2022) em relação à inovação por meio da análise de reportagens disponibilizadas no site do Ministério do Turismo, do Plano Nacional do Turismo – PNT 2018-2022 e do documento Retomada do Turismo.

O processo de inovações tecnológicas na perspectiva neo-schumpeteriana no setor de serviços, e especial do turismo, refere-se, nesse sentido, a busca e seleção, por meio da descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos serviços, novos processos e nova organização (Dosi, 1982). Os processos no setor de serviços passam a ser vistos como interativos, complexos, irregulares, envolvendo redes de cooperação e o aprendizado continuamente. Sundbo e Jesen (2001) enfatizam a cooperação e alianças, em

que a inovação emerge nas redes institucionais e empresariais. Segundo Gimenez, Stefenon & Inácio Júnior (2022) a cooperação envolvendo setor público, empresários, terceiro setor e instituições de ensino e pesquisa tem o potencial de gerar o desenvolvimento sustentável de uma região quando essa ação concertada está direcionada para consolidação de um ecossistema empreendedor regional. Como observado por Bugio (2019) no turismo uma maior competitividade e inovação apenas serão obtidas se os agentes do setor cooperarem numa lógica de ecossistema.

### **3.2 Inovação em Políticas Públicas de Turismo: a atuação do governo federal no Brasil (2018-2022)**

No governo federal brasileiro, o Plano Nacional de Turismo (PNT) estabelece a inovação como uma de suas diretrizes para o desenvolvimento do turismo nacional no período de 2018-2022, além da regionalização, qualidade, competitividade e sustentabilidade (Brasil, 2018). Dentre as linhas de atuação propostas pelo PNT 2018-2022 estão: gestão descentralizada; segurança pública; legislação; pesquisa; monitoramento; infraestrutura; fomento; oferta turística; qualificação; formalização de prestadores de serviços turísticos; sustentabilidade; direitos de crianças e adolescentes; turismo social; acessibilidade; turismo de base local; e marketing.

Ao tratar da diretriz inovação o Plano apresenta definições gerais sobre a inovação nas políticas públicas de turismo, associando-a conceitualmente à criatividade, tecnologia, empresas, serviços, fomento, estratégia, conhecimento e destino turístico inteligente. O PNT não trata da inovação em todas as linhas de atuação elencadas inicialmente, mas é possível identificá-la em algumas propostas.

Primeiramente é importante destacar a importância que o Plano atribui ao Estado e sua atuação descentralizada. A descentralização é o primeiro passo para que se forme um ecossistema turístico inovador, pois ela fortalece os conselhos e a decisão local e assim estimula a interação e a formação de redes entre os agentes. Nesse sentido, o Plano propõe a atuação do governo brasileiro de forma descentralizada, destacando o fortalecimento do Sistema Nacional de Turismo (Ministério do Turismo, Embratur, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais), além da importância dos conselhos estaduais e municipais e as instâncias de governança regionais. Nessa perspectiva, tem fundamental importância a cooperação na formação de redes. Assim, a intenção com o PNT é fazer com que seus integrantes consigam colaborar entre si em prol de objetivos comuns como: “compartilhar conhecimentos, capacitar-se, dividir riscos e responsabilidades, conquistar novos mercados, reduzir custos, qualificar produtos e serviços e ainda desfrutar do acesso às novas tecnologias” (Brasil, 2018, p. 69). Para Nordin (2003), o trabalho em rede de cooperação entre os atores agrega valor ao destino turístico, contribuindo também com o incremento da sua competitividade.

A inovação no Plano Nacional de Turismo é relacionada à modernização da legislação, com destaque para as “plataformas digitais que intermedeiam as relações do turista com donos de imóveis que oferecem acomodações [e a] necessária regulamentação desses novos negócios, para que se possa potencializar os benefícios da atividade turística à população local” (Brasil, 2018, p. 80). O fomento também é ressaltado no PNT para ampliar e renovar as infraestruturas turísticas privadas e ofertar serviços turísticos diferenciados e inovadores, “especialmente por meio da disponibilização de recursos do Fundo Geral do Turismo

(FUNGETUR) com foco no atendimento a micro e pequenas empresas” (Brasil, 2018, p. 100). Ainda, “os produtos turísticos devem ser cada vez mais atrativos, destacando-se não só pela qualidade de sua infraestrutura, seus equipamentos e serviços, mas, principalmente, por sua capacidade de inovação e criatividade (Brasil, 2018, p. 102).

Sobre o patrimônio cultural, devem ser criadas “metodologias e estratégias inovadoras, que orientem a estruturação e consolidação atividades turísticas que incorporem aspectos da produção local, da cultura e da culinária regional” (Brasil, 2018, p. 123). Cabe aos órgãos públicos ligados ao meio ambiente e à cultura atuarem em conjunto e implementarem “uma política de gestão das áreas de uso público das Unidades de Conservação Federais, em parceria com o setor privado e o terceiro setor, e promover a inovação, a criatividade” (Brasil, 2018, p. 103). E a acessibilidade também deve ser tratada de forma inovadora assim como deve ser priorizada uma sinalização turística inteligente e interativa - informativa, educativa, interativa, acessível a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, bem como dispor de tradução em língua estrangeira, utilizando comunicação visual padronizada.

No que tange a qualificação, os estímulos devem surgir de parcerias entre os setores público e privado, com foco para desenvolver e proporcionar conhecimentos inovadores. A inovação tecnológica deve estar presente nos órgãos oficiais de turismo, implementando dentre outras iniciativas, um novo modelo que reduza a burocracia nas transferências intergovernamentais, com soluções inovadoras, inspirando-se na saúde (Brasil, 2018, p. 101). Abre-se um parêntese para o que Castell e Cardoso (2005, p.27) salientam o que conceituam como Estado em rede, em que o setor público apesar de ser a “esfera da sociedade em que as novas tecnologias



de comunicação estão menos difundidas e os obstáculos à inovação e ao funcionamento em rede são mais pronunciados”, é o ator decisivo para desenvolver e moldar a sociedade em rede, o que requer o equivalente a uma reforma de Estado para adaptar-se às exigências e aos processos dessa sociedade.

O monitoramento e avaliação da atividade turística fazem parte dos incentivos do PNT 2018-2022 e envolvem estudos e pesquisas em turismo, disponibilização regular de dados confiáveis sobre a atividade turística, a mensuração de impacto econômico do turismo, a padronização dos indicadores, o monitoramento do desempenho da economia do turismo nos municípios brasileiros assim como dos segmentos turísticos. A inserção de novos atores nesse processo como os observatórios de turismo e as instituições especializadas em estudos e pesquisa tem possibilitado essa aproximação com as práticas inovadoras e tecnológicas a partir da geração de dados e informações sobre as características dos diversos segmentos da atividade turística. Tomazzoni, Tomazin e Oliveira (2022, p. 120) ressaltam que “a sistematização de indicadores é condição essencial para constatar as potencialidades turísticas inteligentes dos destinos”.

É nesse interim que o PNT tem como iniciativa de aprimoramento da oferta turística nacional o estímulo ao desenvolvimento de destinos turísticos inteligentes, possibilitando “a sinergia entre melhoria e modernização das infraestruturas e dos serviços turísticos e a implantação de soluções tecnológicas criativas, proporcionando experiências únicas e memoráveis aos turistas” (Brasil, 2018, p. 96). Foi firmada uma parceria com o instituto argentino Ciudades del Futuro e com a Sociedade Mercantil Estatal para a Gestão da Inovação e as Tecnologias Turísticas - SEGITTUR, da Espanha, para construir um modelo metodológico voltado

ao desenvolvimento de Destinos Turísticos Inteligentes no Brasil com vistas à melhoria da gestão e dos níveis de competitividade turística dos destinos (Brasil, 2021d).

O destino turístico inteligente (DTIS) consiste em um espaço acessível, inovador “consolidado sobre uma infraestrutura tecnológica de vanguarda que garante o desenvolvimento sustentável do território, que facilita a interação e integração do visitante com o entorno e incrementa a qualidade da sua experiência no destino e a qualidade de vida dos residentes” (Brasil, 2018, p. 104). A esse respeito, Tomazzoni, Tomazin e Oliveira (2022) reforçam que os DTIS beneficiam tanto turistas quanto moradores, à medida que os turistas podem ter suas experiências melhoradas, enquanto o trade turístico e a comunidade tendem a desenvolver econômica e socialmente a localidade por meio do turismo. Os atores envolvidos com a gestão do turismo de localidade que conseguirem entender melhor os desejos da demanda e promover a qualificação ou o aperfeiçoamento de seus destinos e produtos com base no perfil dos turistas e visitantes, terão “mais facilidade de inserção, posicionamento ou reposicionamento no mercado” (Brasil, 2018, p. 105).

Em 2022 o MTur certificou os 10 Destinos Turísticos Inteligentes em Transformação no Brasil. Os municípios de Rio Branco (AC), Palmas (TO), Recife (PE), Salvador (BA), Rio de Janeiro (RJ), Angra dos Reis (RJ), Brasília (DF), Campo Grande (MS), Florianópolis (SC) e Curitiba (PR) participaram de um projeto-piloto que definiu diretrizes para transformá-los em territórios mais atrativos considerando os temas novas tecnologias, estratégias de marketing, sustentabilidade e acessibilidade (Brasil, 2022c). Em 2022 o Ministério do Turismo, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Instituto Ciudades del Futuro (ICF) lançaram o Catálogo de Soluções Tecnológicas para Destinos

Turísticos Inteligentes que apresenta inovações tecnológicas na área de turismo desenvolvidas por empresas, startups e setor público (Brasil, 2022b). Por outro lado, a pandemia afetou diversos setores da economia, incluindo o turismo, que registrou “perdas nunca antes observadas. A sensação de insegurança fez com que milhares de brasileiros cancelassem suas viagens e pôs em risco a sobrevivência do setor” (Brasil, 2020c, p. 11). Em resposta à incerteza trazida pelo cenário pandêmico no Brasil, em novembro de 2020, a partir da Portaria Mtur n. 754 (Brasil, 2020), o Ministério de Turismo desenvolveu a ação Retomada do Turismo, reunindo poder público, iniciativa privada, terceiro setor e Sistema S para mitigar os efeitos negativos em decorrência da pandemia da Covid-19.

O esforço na estruturação das ações desse Programa seguiu quatro eixos de atuação, a saber: “I - preservação de empresas e empregos no setor de turismo; II - melhoria da estrutura e qualificação de destinos; III - implantação dos protocolos de biossegurança; e IV - promoção e incentivo às viagens” (Brasil, 2020). No eixo preservação de empresas e empregos no setor de turismo foi proposto a criação de uma plataforma para re-colocação profissional, linhas de crédito, legislação (principalmente a respeito do cancelamento das viagens), benefícios fiscais, formação de comitê, com a definição de métodos para acompanhamento da retomada nos principais destinos. O eixo melhoria da estrutura e da qualificação dos destinos turísticos contempla a oferta de atendimento ao turista, gestor do turismo, idiomas, além da criação de portfólios de oportunidades de negócios em rotas turísticas estratégicas e de uma plataforma de inteligência do turismo brasileiro (Brasil, 2020c).

No eixo de implantação de protocolos de biossegurança, o MTUR lançou em 2020 o selo Turismo Responsável – Limpo e Seguro, cuja função era

“orientar a adoção de boas práticas sanitárias em 15 setores turísticos, garantindo segurança para turistas e trabalhadores do setor” (Brasil, 2020c, p. 31). Por fim, de acordo com o mesmo documento o eixo promoção e incentivo às viagens estava focado em campanhas de incentivo às viagens, um banco de imagens dos principais destinos turísticos e ações para apoiar à comercialização do turismo.

A Câmara de Turismo 4.0 foi lançada em 2020, coordenada pelos Ministérios do Turismo (MTur) e da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), envolvendo instituições públicas e privadas empresariais, governamentais e acadêmicas e como parte do Plano de Internet das Coisas (IoT), previsto no Decreto nº 9.854 / 2019 (Brasil, 2019a; Brasil, 2023a). A Câmara de Turismo 4.0 está direcionada para a inovação na implementação de políticas públicas de turismo com um foco na digitalização e a transformação de destinos turísticos em destinos turísticos inteligentes, abordando temas como tecnologia e infraestrutura, segurança, organização de fóruns, promoção de pólos tecnológicos, compartilhamento de informação, mobilidade e digitalização dos destinos turísticos brasileiros e difusão da inovação com um foco na competitividade (Brasil, 2023a).

Outra iniciativa do governo federal brasileiro que trata da inovação foi o Programa Investe Turismo. O Programa foi elaborado pelo Ministério do Turismo juntamente com a Embratur e o Sebrae com um foco na articulação e fomento do turismo em 30 Rotas Turísticas Estratégicas do Brasil nas áreas de governança, serviços e atrativos turísticos, investimentos e marketing, contribuindo assim para implementar o Plano Nacional de Turismo 2018-2022 e gerar o desenvolvimento das regiões (Brasil, 2019b). No Programa Investe Turismo a inovação se está presente no eixo estratégico “Melhoria de serviços e atrativos turísticos”. Nesse eixo é

proposta a realização de visitas técnicas nacionais e internacionais para observação de melhores práticas de inovação e qualificação de produtos e serviços turísticos. Segundo o referido documento, o Programa intenta elaborar uma plataforma online que identifique e indique a localização das iniciativas inovadoras relacionadas ao turismo de empresas e setor público do país. Também é proposto trabalhar a inovação da oferta turística por meio de: revitalização de espaços turísticos; intervenções criativas de espaços públicos (*Urban Hacking* – intervenções artísticas, com utilização inteligente de locais públicos); tecnologia, principalmente internet em destinos e aproximação com startups (Brasil, 2019b).

Em 2020 o Ministério do Turismo realizou o 1º Desafio Brasileiro de Inovação em Turismo, parceria entre o Ministério do Turismo, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), Wakalua Innovation Hub e Organização Mundial do Turismo (OMT). O objetivo foi identificar soluções inovadoras para a retomada do setor para a construção do turismo do futuro, tendo como prêmio uma viagem a Madri (Espanha), com direito a um treinamento e à participação na Feira de Turismo FITUR 2021 (Brasil, 2020a; Brasil 2020b). Em 2021, a competição foi renomeada para Desafio Turistech Brasil, passando a permitir a inscrição não apenas de startups, mas também de destinos, academia e empresas. O prêmio para as propostas selecionadas consistia em uma mentoria com especialistas em turismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e as melhores startups tinham como prêmio a classificação para a 4ª Competição Global de Startups de Turismo da OMT e possibilidade de se associarem por 12 meses ao Wakalua (pólo de inovação global para o turismo, impulsionado pela organização Avoris em colaboração com a OMT) (Brasil, 2021e; Brasil, 2021f; Wakalua, 2023).

O Desafio Brasileiro de Inovação em Turismo foi um dos temas de maior destaque nas notícias analisadas, como demonstra a Figura 2 que sintetiza as principais palavras presentes nos títulos e na síntese das notícias sobre inovação do Ministério do Turismo entre 2018 e 2022:

**Figura 2.** Nuvem de palavras das reportagens sobre inovação nas políticas públicas de turismo no Brasil

Fonte: Elaboração nossa utilizando o site <https://www.wordclouds.com>

Na Figura 2, além do destaque para o Desafio Brasileiro de Inovação em Turismo é possível observar como relevantes a respeito da inovação no Ministério do Turismo a política pública de Destinos Turísticos Inteligentes assim como a ênfase nas startups, na parceria com a Wakalua e com a OMT, na tecnologia, nas empresas e nos empreendedores. Finalmente, observa-se que dentre as reportagens analisadas a maior parte (37%) tratava de eventos sobre inovação, principalmente a participação do Ministério do Turismo nos mesmos, o segundo e terceiro tema de maior destaque foram Desafio Brasileiro de Inovação em Turismo / Desafio Turistech Brasil (22%) e a política pública de Destinos Turísticos Inteligentes (20%). Os temas com menor ocorrência a respeito da inovação foram as notícias

sobre Prêmio Nacional de Turismo (5%) e temas gerais (18%) mencionados cada uma até duas vezes como Estratégia Nacional de Inovação em Turismo, cidades criativas e acessibilidade.

Diante do exposto, a partir dos documentos analisados o Quadro 1 categoriza a relação das menções à inovação nas políticas públicas de turismo do governo federal brasileiro considerando a relação das mesmas com o processo de aprendizagem e o tipo que caracteriza cada uma delas.

**Quadro 1.** Categorização da inovação nas políticas públicas de turismo no Brasil

Aprendizagem por:		Interação	Realização da atividade produtiva	Pesquisa
Tipos de Interação	<b>Governança</b>	Descentralização		
	<b>Marketing</b>	Eventos sobre Inovação		
		Retomada do Turismo - Promoção e incentivo às viagens		
	<b>Política Pública</b>		Alterações nos marcos jurídicos	
			Fungetur	
			Destinos Turísticos Inteligentes	
			Qualificação	
		Programa Investe Turismo		
			Retomada do Turismo - Melhoria da estrutura e qualificação de destinos	
			Retomada do Turismo - Preservação de empresas e empregos	
	<b>Processo Administrativo</b>	Reduzir burocracia nas transferências intergovernamentais		Inserção instituições especializadas em estudos e pesquisa para auxiliar setor público.
		Câmara de Turismo 4.0		
	<b>Processo Tecnológico</b>			Sinalização turística inteligente e interativa
	<b>Serviço</b>		Disponibilização de dados sobre o turismo.	
			Retomada do Turismo - Protocolos de biossegurança	Acessibilidade
			Produtos turísticos inovadores e criativos	
	<b>Territorial</b>	Desafio Brasileiro de Inovação em Turismo / Desafio Turistech Brasil		
		Prêmio Nacional de Turismo		

Fonte: Elaboração nossa a partir de Emmendoerfer (2023 e Queiroz (2006)

O Quadro 1 demonstra que a inovação nas políticas públicas de turismo no governo federal brasileiro é fortemente influenciada pela aprendizagem a partir da realização da atividade produtiva (*learning-by-doing*), seguida pela aprendizagem pela pesquisa (*learning-by-searching*) e pela interação (*learning-by-interacting*). Não foi identificada aprendizagem relacionada ao uso (*learning-by-using*), possivelmente por se tratar de uma análise focada em política pública, que maior relação com a aprendizagem resultante da atividade produtiva e das experiências adquiridas pelos agentes envolvidos (Queiroz, 2006). Com exceção da inovação conceitual, todas as demais inovações foram identificadas, com destaque para as inovações de política pública, processo administrativo e serviço.

Portanto, a difusão e aprendizagem tecnológica se mostram relevantes para o contexto competitivo entre as firmas, regiões e países, uma vez que tendem a apresentar um desenvolvimento tecnológico superior. Contudo, ressalta-se a necessidade de acompanhar e monitorar os programas e projetos desenvolvidos e apoiados pelo governo a fim de trazer informações sobre os efeitos e impactos das políticas públicas para a inovação no turismo nacional.

## 4 CONSIDERAÇÕES

A perspectiva com este trabalho foi de discutir como a inovação tecnológica, já trabalhada em outras áreas do conhecimento, pode se aproximar do setor de turismo, e contribuir para o desenvolvimento e consolidação da atividade turística local. Nessa direção, entende-se que as atividades do setor de serviços, como o turismo, são essenciais para movimentar a economia, assim como as demais áreas da economia e quando se tem uma cultura de inovação sistemática fortalecida e incorporada

pelos arranjos produtivos locais são capazes de melhorar a qualidade dos produtos e serviços turísticos.

Pensar em inovação no setor do turismo é compreender que suas metodologias e conceitos estiveram atreladas à produtividade e subordinada, por certo tempo, às nuances do setor industrial, trazendo implicações como a falta de recursos, confiança e cooperação da cadeia produtiva do turismo, bem como escassos incentivos de aprendizado e difusão de conhecimento.

Contudo, observou-se que os processos inovativos devem ser compreendidos como interativos, complexos, irregulares, envolvendo a cooperação e a aprendizagem, sendo fundamental o estímulo pelo setor público. Nesse sentido, contactou-se a presença da inovação na agenda do Ministério do Turismo entre 2018 e 2022. Dentre os temas aos quais o MTur relacionou à inovação estão: legislação; fomento; qualificação; monitoramento e avaliação; destinos turísticos inteligentes; pandemia (preservação de empresas, protocolos de biossegurança e promoção e incentivo às viagens); revitalização de espaços turísticos; competições para estimular a identificação de soluções inovadoras; e participação em eventos sobre inovação.

Segundo Rosenberg (2006), a aprendizagem desperta o interesse universal das firmas pela busca de conhecimento. No caso analisado a aprendizagem a partir da realização da atividade produtiva, seguida pela aprendizagem pela pesquisa e pela interação são as identificadas como mais frequentes. Os diferentes tipos de inovação foram identificados, com destaque para as inovações de política pública, processo administrativo e serviço.

Assim, entende-se que tais ações possibilitaram a criação de externalidade positivas que podem

aumentar a competitividade das empresas turísticas do Brasil a partir de capacitações inovativas e de geração local de processos que estimulam o aprendizado, com o apoio do setor público na esfera estadual e municipal. Todavia, é importante governo federal, ao pensar a inovação nas políticas públicas, atribuir maior importância à inovação no turismo de base local. Desde modo, acredita-se que o processo de aprendizado, discussão e reprodução, novas linhas de estudo na área do turismo podem emergir atreladas à inovação, o que reforça a necessidade de continuidade de pesquisas sobre firmas e políticas de inovações do turismo, cooperação e aprendizado.

## REFERÊNCIAS

**BIZ, A.A. & GRECHI, D.C.** (2022). Políticas públicas, turismo e inovação: uma análise dos casos Turismo 4.0 (Portugal) e Destinos Turísticos Inteligentes (Espanha). In Pimentel, T.D., Gomes, B.M.A. & Quadros, V.L. *Políticas públicas de turismo no Brasil: estado da arte e balanço no campo* (pp.272-300). Motres.

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO** (2018). Plano Nacional de Turismo 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil. Brasília. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf>.

**BRASIL** (2019a). Decreto nº 9.854, de 25 de junho de 2019. Institui o Plano Nacional de Internet das Coisas e dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas. Brasília. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9854.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9854.htm)

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2019b) Programa Investe Turismo, Brasília. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/investe-turismo>

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2020a). Em live, MTur lança o 1º Desafio Brasileiro de Inovação em Turismo. <http://antigo.turismo.gov.br/o-que-e-rss/17-ultimas-noticias/13627-em-live,-mtur-lanca-o-1o-desafio-brasileiro-de-inovacao-em-turismo.html>

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2020b). Worldpackers vence o 1º Desafio Brasileiro de Inovação em Turismo. <http://antigo.turismo.gov.br/o-que-e-rss/17-ultimas-noticias/13830-worldpackers-e-a-grande-vencedora-do-1o-desafio-brasileiro-de-inovacao-em-turismo.html>

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2020c). Retomada do Turismo. Brasília. <https://retomada.turismo.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/Cartilha-Retorno-pelo-Turismo-On-line-min.pdf>

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2021b). Resultados do esforço coletivo de uma aliança nacional reunindo poder público, iniciativa privada, terceiro setor e Sistema S, coordenada pelo Ministério do Turismo, para mitigar os efeitos negativos causados no setor, em decorrência da pandemia da covid-19. Brasília. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/retomada-do-turismo/RelatorioRetomadadoTurismo.pdf>.

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2021d). Comitativa do MTur e instituto argentino visitam Rio de Janeiro, que participa do projeto Destinos Turísticos Inteligentes. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/comitativa-do-mtur-e-instituto-argentino-visitam-rio-de-janeiro-que-participa-do-projeto-destinos-turisticos-inteligentes>.

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2021e). Desafio Turistech Brasil: última chamada para inscrições! <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/desafio-turistech-brasil-ultima-chamada-para-inscricoes>



**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2021f). Live detalha regras e benefícios do Desafio Turistech Brasil. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/live-detalha-regras-e-beneficios-do-desafio-turistech-brasil>

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2022a). Resultados da Busca. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/search?SearchableText=inovação>.

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.**(2022b). Ministério do Turismo lança Catálogo de Soluções Tecnológicas para DTI <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/ministerio-do-turismo-lanca-catalogo-de-solucoes-tecnologicas-para-dti>

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2022c). MTur certifica 10 Destinos Turísticos Inteligentes em Transformação no Brasil. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/mtur-certifica-10-destinos-turisticos-inteligentes-em-transformacao-no-brasil>

**BRASIL. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR** (2023). Portal de Periódicos da CAPES. <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/sobre/quem-somos.html>

**BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO.** (2023a). Câmara do Turismo 4.0. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/camara-do-turismo-4.0>

**BUGIO, A.C.S.** (2019). Ecosystemas de Empreendedorismo no Setor do Turismo: o caso da Península de Setúbal. Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Setúbal, Escola Superior de Ciências Empresariais.

**CARAYANNIS, E.G., ACIKDILLI, G., & ZIEMNOWICZ, C.** (2020) Creative Destruction in International Trade: Insights from the Quadruple and Quintuple Innovation Helix Models. *Journal of the Knowledge Economy* 11, 1489–1508.

**CASTELLS, M. & CARDOSO, G.** (2005). *A sociedade em rede: do conhecimento a ação política*. Conferência. Belém (Por), Imprensa Nacional. [https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a\\_sociedade\\_em\\_rede\\_-\\_do\\_conhecimento\\_a\\_acao\\_politica.pdf](https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf).

**CASTELLS, M.** (2013). *A Sociedade em rede*. Paz e Terra.

**DENKER, A. F. M.** (2002). *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. Futura.

**DENWOOD, C., LYNCH, P. & HARRINGTON, D.** (2008). A study of strategic innovation practices within the Irish tourism industry. In *Irish Academy of management Conference*, [http://repository.wit.ie/1198/1/a\\_study\\_of\\_strategic\\_innovation\\_practices\\_within\\_the\\_irish\\_tourism\\_industry\\_-\\_rikon\\_group.pdf](http://repository.wit.ie/1198/1/a_study_of_strategic_innovation_practices_within_the_irish_tourism_industry_-_rikon_group.pdf)

**DOSI, G.** (1982). Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, Amsterdam, 3(11), 147-162. [https://doi.org/10.1016/0048-7333\(82\)90016-6](https://doi.org/10.1016/0048-7333(82)90016-6)

**EMMENDOERFER, M. L., OLAVO, A. V. A., SILVA-JUNIOR, A. C., MEDIOTTE, E. J., & FERREIRA, L. L.** (2020). Innovation lab in the touristic development context: perspectives for creative tourism. In S. M. Cabeça, A. R. Gonçalves, J. F. Marques, & M. Tavares (Eds.). *Creative Tourism Dynamics: Connecting Travellers, Communities, Cultures, and Places* (pp. 87-101). Editora Grácio. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4489046>

**EMMENDOERFER, M. L.** (2019). Inovação e Empreendedorismo no Setor Público. ENAP. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4236805>

**Emmendoerfer, M. L.** (2023). Inovação e Empreendedorismo no Setor Público: um ensaio sobre categorias analíticas aplicáveis a Gestão Pública Municipal do Turismo. *Revista PODIUM*, 1-22, (no prelo).

**FLECHA, A. C., FUSCO, J. P. A., BERNARDES, A. T. & SILVA, A. C. V. C.** (2010). A Busca de Indicadores de Desempenho para os (Des) Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Turismo. *Anais do Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo*. Universidade Anhembi Morumbi.

**FREEMAN, C. & SOETE, L.** (2009). *A Economia da Inovação Industrial*. Unicamp.

**GARCIA, M. O., RODRIGUES, P. E. L., EMMENDOERFER, M. L., GAVA, R., & SILVEIRA, S. F. R.** (2016). Usos da Pesquisa Documental em Estudos sobre Administração Pública no Brasil. *Teoria e Prática em Administração*, 6(1), 41-68. <https://doi.org/10.21714/2238-104X2016v6i1-25211>

**GIMENEZ, F.A.P., STEFENON, R., & INÁCIO JÚNIOR, E.** (2022) *Ecossistemas empreendedores: o que são e para que servem?* Pucpress.

**HJALAGER, A. M.** (2010). A review of innovation research in tourism. *Tourism Management*, 1(31), 1-12.

**MEDIOTTE, E. J., EMMENDOERFER, M. L., SILVEIRA, S. D. F. R., FRAGA, B. O., & ANTERO, C. A. S.** (2021). Análise do Plano Nacional de Turismo sob a ótica do Patrimônio Cultural como indutor de Desenvolvimento Turístico. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 10(2), 274-296. <http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v10n2.12035>

**NELSON, R., & WINTER, S.** (2005). *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Editora da Unicamp.

**NORDIN, S.** (2003). Tourism clustering and innovation: paths to economic growth and development. *Osternsund*: European Tourism research Institute/ Sweden University.

**ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE)/Eurostat.** Oslo Manual 2018: guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities (4<sup>th</sup> ed). OECD Publishing, Paris/Eurostat. (Trabalho publicado originalmente em 1992). <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>

**PETELSKI, N., MILESI, D., & VERRE, V.** (2019). Public support to innovation: impact on technological efforts in Argentine manufacturing firms. *Economics of Innovation and New Technology*, 29(1), 66–88. <https://doi.org/10.1080/10438599.2019.1585672>

**QUEIROZ, S.** (2006). Aprendizado Tecnológico. In: Pelaez, V.; Szmrecsányi, T. (org.) *Economia da Inovação Tecnológica*. Hucitec.

**ROSENBERG, N.** (2006). *Por dentro da caixa preta – tecnologia e economia*. Unicamp.

**SCHUMPETER, J.** (2021) *The Theory of Economic Development*. Routledge. (Trabalho original publicado em 1912).

**SILVA-JUNIOR, A. C., EMMENDOERFER, M. L., TAVARES, B., & OLAVO, A. V. A.** (2021). Novas Formas Organizacionais no Setor Público: os Laboratórios de Inovação de Governo sob a Ótica da Teoria Neoschumpeteriana. *Navus: Revista de Gestão e Tecnologia*, 11, 65–78. <https://doi.org/10.22279/navus.2021.v11.p01-13.1470>

**SIPE, L. J. & TESTA, M.** (2009). What is innovation in the hospitality and tourism marketplace? A suggested research framework and outputs typology. *Hospitality & Tourism Management International CHRIE Conference-Refereed*. University of Massachusetts. <http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1205&context=refereed>

**SOARES, J. C. M., ENDERS, W. T., FERREIRA, L. V. F., ALEXANDRE, M. L. O., & SOARES, J. C.** (2013) Níveis e formas de inovação nos empreendimentos de e da cadeia produtiva do turismo em Tibau do Sul/RN. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 1(1), 38-58.

**TIDD, J., BESSANT, J., & PAVITT, K.** (2008) *Gestão da Inovação*. Bookman.

**TIGRE, P. B.** (2005). Paradigmas Tecnológicos e Teorias Econômicas da Firma. *Revista Brasileira de Inovação*, 4(1), 187–223. <https://doi.org/10.20396/rbi.v4i1.8648911>

**TOMAZZONI, E.L., TOMAZIN, M., & OLIVEIRA, R.K.** (2022). Indicadores de gestão e de inteligência de mercado com base em aplicação de modelo de análise de destino turístico. In: Pimentel, T.D., Gomes, B.M.A. & Quadros, V.L. *Políticas públicas de turismo no Brasil: estado da arte e balanço no campo*. (pp. 121-141). Motres.

**VICTORINO, L., VERMA, R., PLASCHKA, G., & DEV, C.** (2005) Service innovation and customer choices in the hospitality industry. *Managing Service Quality: an international journal*, 15(6), 555-576. <https://doi.org/10.1108/09604520510634023>

**WAKALUA** (2023). *Início*. <https://www.wakaluahub.com/pt/>

**WINDRUM, P., & GARCÍA-GOÑI, M.** (2008). A neo-Schumpeterian model of health services innovation. *Research Policy*, 37(4), 649-672. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.12.011>

# **GESTIÓN POR PROCESOS EN EL DISEÑO ORGANIZACIONAL DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS \***

*PROCESSES MANAGEMENT IN THE  
ORGANIZATIONAL DESIGN OF PUBLIC  
HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS*

---

autores

**Lic. Roland Junior Estela Rodríguez\***  
**Dr. Jaime Agustín Sánchez Ortega\*\***

---

Artículo recibido el 8 de junio de 2023  
y aceptado el 26 de junio de 2023

## RESUMEN

La presente investigación tuvo como objetivo analizar la repercusión de la gestión por procesos en el diseño organizacional en las instituciones públicas de educación superior pedagógica. La metodología tiene un enfoque cualitativo, diseño etnográfico, método inductivo, nivel exploratorio y paradigma naturalista. Se efectuaron entrevistas en profundidad a los directivos de diversas instituciones y los resultados permitieron apreciar que la gestión por procesos promueve la toma de decisiones descentralizadas; genera mayor claridad en los ámbitos de responsabilidad para la especialización de las unidades, desarrollando una formalización del trabajo con orientación horizontal y visión sistémica; y, principalmente, mejora la coordinación entre las unidades mediante equipos de trabajo con más autonomía y responsabilidades para el logro de objetivos comunes. Por ello, se concluye que la gestión por procesos repercute favorablemente en el diseño organizacional de las instituciones públicas de educación superior pedagógica en el Perú.

**PALABRAS CLAVE :** organización, administración de la educación, enseñanza superior, cambio organizacional, calidad de la educación

## ABSTRACT

This research aimed to analyze the impact of processes management on organizational design in public pedagogical higher education institutions. The methodology has a qualitative approach, ethnographic design, inductive method, exploratory level and naturalistic paradigm. In-depth interviews were conducted with the managers of various institutions and the results allowed to appreciate that processes management promotes decentralized decision-making; generates greater clarity in the areas of responsibility for the specialization of the units, developing a formalization of work with a horizontal orientation and systemic vision; and, mainly, improves coordination between the units through work teams with greater autonomy and responsibilities for the achievement of common objectives. Therefore, it is concluded that process management has a favorable impact on the organizational design of public pedagogical higher education institutions in Peru.

**KEY WORDS:** organization, educational administration, higher education, organizational change, educational quality

\* Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad de Piura. Egresado de Maestría en Gestión Pública en la USMP. Especialista en modernización del Estado. Jefe de Racionalización en el Sistema Metropolitano de la Solidaridad, Lima – Perú. Universidad de San Martín de Porres, Perú. Correo electrónico: roland.estela@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5969-0451>.

\*\* Doctor en Educación de la UNED – España. Coordinador de Investigación de la Facultad Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Norbert Wiener, Lima – Perú. Docente e investigador Renacyt Código de Registro: P0047094 vigente. Registro del directorio de expertos – Exit: <https://www.directorioexit.info/ficha5811>. Universidad Norbert Wiener, Perú. Correo electrónico: jaime.sanchezo@uwiener.edu.pe. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2916-7213>.

\*\*\* Artículo basado en la tesis para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública, enlace del repositorio: <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/9785>. Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de San Martín de Porres.

\*\*\*\* Agradecimiento a las instituciones de educación superior pedagógica públicas que colaboraron brindando información sobre la repercusión de la gestión por procesos en el diseño organizacional. Fueron: Aristides Merino Merino, Nuestra Señora de Chota y Víctor Andrés Belaúnde, ubicadas en la región Cajamarca de Perú.

## INTRODUCCIÓN

Las instituciones de educación superior pedagógica del Perú, específicamente de Cajamarca, presentan deficiencias en la capacidad de gestión, debido a debilidades como la insuficiente implementación de la gestión por procesos, en aspectos como el diseño de las estructuras orgánicas, afectándose al servicio que se brinda a los estudiantes (Proyecto Educativo Regional de Cajamarca 2017 - 2021, 2007; Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva, 2020; Morveli, 2021).

Por esa razón se requiere analizar la repercusión de la gestión por procesos en el diseño organizacional en las instituciones públicas de educación superior pedagógica en la región Cajamarca en el año 2020, y con ello analizar si la gestión por procesos es útil para el diseño organizacional. Asimismo, se requiere llenar un vacío de conocimiento respecto de la repercusión de la gestión por procesos en el diseño organizacional en las instituciones, y contar con un documento de referencia o instrumento metodológico para implementar la gestión por procesos de manera articulada al diseño organizacional.

Esta investigación se realizó en un contexto de pandemia, cuando el covid-19 afectó significativamente la vida y salud de los habitantes del Perú y en diversos sectores, como la educación superior, haciendo que el servicio educativo se prestara bajo la modalidad virtual, con el fin de reducir los contagios (Figallo et al., 2020; Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2021).

## 1. METODOLOGÍA

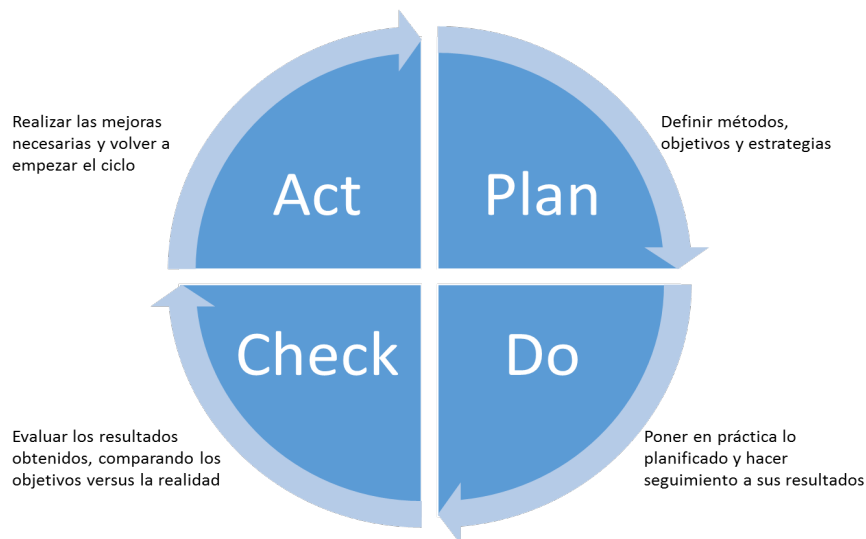
### 1. 1. Marco teórico

#### 1. 1. 1. Gestión por procesos

Sánchez y Blanco (2014) realizaron un estudio de la evolución de las investigaciones llevadas a cabo sobre gestión por procesos entre 1990 y 2012, que permitió observar cómo ha ido cambiando su concepción a lo largo de los años. Considerando las definiciones de más de 30 autores según dicho estudio, el concepto de *proceso* empezó con un enfoque hacia la consecución de productos y evolucionó a un enfoque de orientación a los clientes. Coinciden en señalar que un proceso es un conjunto o una secuencia lógica de actividades que transforman insumos en productos, utilizando recursos, para satisfacer necesidades de determinados clientes.

Asimismo, considerando las definiciones de más de 20 autores sobre *gestión por procesos*, según el precitado estudio, el concepto ha evolucionado desde un énfasis en la eficiencia, señalando que es una organización lógica de recursos para lograr un determinado resultado, hacia un énfasis en la orientación a los clientes, señalando que es un conjunto de acciones donde se identifican, diseñan, analizan, controlan y mejoran continuamente los procesos para lograr la satisfacción de los clientes.

Gómez (2008) y García (2003) argumentaron que las acciones de la gestión por procesos se podían ordenar según el ciclo *PDCA* de Deming, el cual consiste en un modelo teórico de mejora continua que desde el año 1950 es empleado a nivel mundial. Este modelo se compone por cuatro fases, como se muestra a continuación:

**Figura 1. Ciclo de mejora continua según Deming**

Fuente: Ciclo de mejora continua de Deming, basado en Gómez (2008) y García (2003).

Mallar (2010), Gómez (2008), García (2003) y Pons (2013) desarrollaron etapas para gestionar los procesos en una organización en investigaciones que se pueden sintetizar en el ciclo de mejora continua *PDCA* de Deming. Asimismo, Alonso (2014) analizó siete metodologías de gestión por procesos, donde observó que todas se podían adaptar a las cuatro etapas del ciclo *PDCA* de Deming, el cual es utilizado para estudiar las categorías y subcategorías de la gestión por procesos en la presente investigación:

- Planear (relacionado con la planificación que se realiza sobre los procesos): comprende los siguientes aspectos: (1) involucramiento y entrenamiento del personal; (2) identificación y diseño de los procesos; y (3) selección de los procesos claves (Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons, 2013).
- Hacer (relacionado con la ejecución de los procesos): comprende dos aspectos: (1)

implementación de los procesos definidos en la organización y (2) seguimiento para recopilar información del desempeño del proceso (Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons, 2013).

- Verificar (relacionado con el control que se realiza sobre los procesos): consiste en la verificación del funcionamiento y desempeño de los procesos que han sido implementados, identificando las desviaciones entre lo planificado y lo ejecutado. Comprende: (1) identificación de desviaciones entre lo planificado y ejecutado y (2) identificación y análisis de problemas (Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons, 2013).
- Actuar (relacionado con la mejora de los procesos): comprende la realización de mejoras sobre la base de los problemas identificados y analizados en la anterior



etapa, y volver a empezar el ciclo. Reúne: (1) planificación de mejoras y (2) implementación de mejoras (Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons, 2013).

En cuanto al marco normativo, la gestión por procesos en el sector público peruano está regulado por el Decreto Supremo 004-2013-PCM y el Decreto Supremo 123-2018-PCM, como un pilar y medio para modernizar la gestión pública, con el propósito de organizar, conducir y controlar el trabajo de las entidades públicas de forma transversal a las unidades que los conforman. Asimismo, la Resolución de Secretaría de Gestión Pública 006-2018-PCM/SGP aprueba un marco metodológico para la implementación de la gestión por procesos en las organizaciones del Estado, donde define fases para determinar procesos; hacer seguimiento, medición y análisis de procesos; y mejorar procesos. Estas fases son similares al ciclo PDCA de Deming.

### 1. 1. 2. Diseño organizacional

Castellanos (2010) cita definiciones de “diseño organizacional” de autores como Pereda Marín, Robbins, Stoner, Freeman y De la Fuente que, en síntesis, refieren que consiste en la construcción de una estructura organizacional de acuerdo con los recursos con que se cuenta y con los objetivos trazados. Además, a través de los postulados de autores como Burns y Lawrence, se manifiesta que el diseño organizacional es dependiente de las condiciones del contexto. En ese sentido, se concluye que el diseño organizacional toma en cuenta elementos del entorno interno y externo para la definición de la estructura organizacional que contribuya a lograr los objetivos.

Parra y Del Pilar (2009a) señalaron que se suele entender a los conceptos de *diseño organizacional*

y *estructura organizacional* como sinónimos. Citaron autores como Strategor, Hall y Mintzbergm, quienes definen la estructura organizacional como el conjunto de funciones y relaciones formales de una organización, así como jerarquías que permiten dividir el trabajo y determinar las responsabilidades de cada unidad y la forma cómo se comunicarán.

Pertusa (2005a) manifestó que la literatura sobre teoría de la organización de autores como Pugh, Child, Hage, Fernández, Miller y Pelham y Hodge coinciden en que el diseño organizacional tiene como parámetros o categorías: la centralización, la formalización, la especialización y la integración.

Pertusa (2005b) desarrolló definiciones de centralización a partir de la relación de dos elementos: la toma de decisiones y la alta dirección. Consideró a una organización centralizada cuando la toma de decisiones recae en la alta dirección; caso contrario, consideran a una organización descentralizada cuando la toma de decisiones es delegada o distribuida entre los mandos inferiores. En esa línea, la centralización se puede definir como el grado de concentración de poder para tomar decisiones en la parte superior de la estructura organizativa. Zapata (2011a) señala que, según Pugh y Hickson, la centralización depende de la posición, la capacidad de regulación, frecuencia y minuciosidad de control, y disponibilidad de información del centro de toma de decisiones.

Marín, D. (2012a) citó a autores como Hickson, Prakash y Gupta, Clegg para señalar que la formalización se explica como el grado en que el trabajo es estandarizado y el comportamiento del personal es regulado y controlado a través de procedimientos y protocolos por escrito, reduciendo la discrecionalidad.

Según Pugh y Hickson, la formalización incluye tres aspectos: (1) procedimientos de las operaciones

diarias, puestos y contratos; (2) procedimientos de planificación y asignación de recursos; y (3) mecanismos de comunicación de la información (Zapata, 2011b).

Marín, D. (2012b) definió a la especialización en la idea del *mecanismo taylorista*, señalando que consiste en la fragmentación del trabajo en tareas para que el personal desarrolle una habilidad técnica y se dedique a su realización.

Además, autores como Pugh sostuvieron que existe la especialización funcional, la cual se refiere a la división de actividades en unidades organizacionales, y la especialización de rol, la cual se refiere a la división de tareas por cada puesto dentro de cada unidad organizacional, que implica una especificidad y reducción de las tareas asignadas a un puesto de trabajo. Estos dos tipos de especialización se pueden denominar “especialización de unidades orgánicas” y “especialización de puestos” con la finalidad de facilitar el entendimiento (Zapata, 2011c).

Parra y Del Pilar (2009b) señalaron definiciones de Hodge, Lawrence y Lorsch para la integración. Estas coincidieron en que consiste en la colaboración y coordinación entre diferentes unidades de la organización para lograr metas comunes. Lloria (2008) manifestó que autores como De la Fuente, Galbraith, Mintzberg y Terziovski resaltaron que la integración permite trasladar la visión vertical a una visión horizontal en las organizaciones. Sostenía que la integración se compone de los siguientes mecanismos: (1) mecanismos de carácter formal, de tipo estructural, que se refiere al diseño de redes colaborativas para compartir conocimiento con un uso importante de tecnología de la información y comunicaciones, equipos de proyecto y desarrollo, y equipos de trabajo; (2) mecanismos de carácter formal de tipo no estructural, que se

refiere a la normalización de procesos de trabajo, de habilidades y de resultados; y (3) mecanismos de carácter informal, orientados a facilitar las relaciones informales, que se refiere a esfuerzos de socialización de valores y adaptación mutua.

En cuanto al marco normativo, el diseño organizacional en el sector público peruano está regulado por el Decreto Supremo 054-2018-PCM; esta norma señala que el diseño organizacional consiste en estudiar las características de la entidad pública para establecer un modelo de organización que más se adapte a esta. Define principios y criterios, como la especialización de funciones y la jerarquía, similares a las subcategorías encontradas en las bases teóricas.

### 1. 1. 3. Repercusión de la gestión por procesos y el diseño organizacional

La gestión por procesos debe anteceder al diseño organizacional, proporcionándole información sobre el diseño de los procesos para la determinación de la estructura organizacional (Pires y Machado, 2005; Mallar, 2010; Castellanos, 2010; Rodríguez, 2012; Ruiz, 2014; Tovar, 2018; Peralta, 2019).

La gestión por procesos permite comprender la complejidad del trabajo y sus tareas asociadas, lo cual incrementa la capacidad de regulación del centro de toma de decisiones, ya que es útil para identificar las actividades que requieren centralizarse o descentralizarse para la toma de decisiones. Asimismo, la gestión por procesos genera información del desempeño de los procesos lo cual aumenta la disponibilidad de información para la toma de decisiones (Zapata, 2011; Pires y Machado, 2005).

La gestión por procesos contribuye a incrementar la formalización del trabajo a través del diseño, comu-

nicación y revisión continua de los procedimientos de las operaciones diarias, de la planificación y de la asignación de recursos (Zapata, 2011; Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons (2013).

La gestión por procesos proporciona información de los ámbitos de responsabilidad a través de la definición de los procesos, actividades, tareas y responsables (Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons, 2013). Ello proporciona información útil para la especialización porque contribuye a efectuar la división y la asignación del trabajo en unidades y puestos.

La gestión por procesos proporciona coordinación horizontal, fuerza la cooperación entre las unidades, desarrolla una cultura más abierta y menos jerárquica, busca disminuir los niveles de dirección, descentraliza la información y la toma de decisiones, promueve la constitución de equipos de trabajo con mayor autonomía y responsabilidades, y genera una mayor orientación hacia el logro de objetivos (Ruiz, 2014; Castellanos, 2010).

Si bien las bases teóricas revisadas permiten realizar estas deducciones, es importante resaltar que se ha percibido poca profundización en cuanto a: qué información específicamente proporciona la gestión por procesos al diseño organizacional, cómo lo proporciona y cómo el diseño organizacional lo procesa. La presente investigación busca indagar en ello.

Respecto del marco normativo en el sector público peruano, no se establecen disposiciones relacionadas con la gestión por procesos en el diseño organizacional.

## 2. Diseño metodológico

Respecto del diseño metodológico, la presente investigación utiliza una investigación de enfoque cualitativo, ya que se busca analizar la repercusión de la gestión por procesos y el diseño organizacional sobre la base de las interpretaciones de la realidad percibida por el personal de las instituciones públicas de educación superior pedagógica. Asimismo, la presente investigación comprende un diseño etnográfico, usa el método inductivo, tiene un nivel exploratorio y se desarrolla bajo el paradigma naturalista. En la Tabla 1 se describe la matriz apriorística de la investigación.

Tabla 1. Matriz apriorística

Ámbito temático	Problema de investigación	Objetivo general	Objetivos específicos	Categoría	Subcategoría	Técnica	Instrumentos
Región de Cajamarca, Perú	¿Cuál es la repercusión de la gestión por procesos y el diseño organizacional en las instituciones públicas de educación superior pedagógica en la región Cajamarca, 2020?	Analizar la repercusión de la gestión por procesos en el diseño organizacional de las instituciones públicas de educación superior pedagógica en la región Cajamarca, 2020.	Analizar la repercusión de la gestión por procesos en la centralización.	Gestión por procesos	Planificación de procesos	Entrevista en profundidad	Guía de preguntas de entrevista
			Analizar la repercusión de la gestión por procesos en la formalización.		Ejecución de procesos		
			Analizar la repercusión de la gestión por procesos en la especialización.		Verificación de procesos		
			Analizar la repercusión de la gestión por procesos en la integración.		Mejora de procesos		
				Diseño organizacional	Centralización		
					Formalización		
					Especialización de unidades y puestos		
					Integración		

Fuente: elaboración propia.

La presente investigación tiene como población de estudio a las 13 instituciones públicas de educación superior pedagógica de Cajamarca, región ubicada en la zona norte del Perú que, según el Instituto Peruano de Economía, es una de las regiones más pobres en este país, a pesar de su potencial económico debido a la minería, y se dedica principalmente a la actividad agropecuaria. Esta región cuenta con la mayor cantidad de instituciones públicas de educación superior pedagógica a nivel nacional.

La muestra objeto de esta investigación está integrada por las instituciones que han sido licenciadas, debido a que ello permite asegurar que cuenten con un mayor avance en la gestión por procesos y el diseño organizacional. La muestra se compone de las siguientes Escuelas de Educación Superior Pedagógica (EESP): EESP pública Aristides Merino Merino, ubicada en la provincia de Celendín; la EESP pública Nuestra Señora de Chota, ubicada en la provincia de Chota; y la EESP pública Víctor Andrés Belaúnde, ubicada en la provincia de Jaén.

En estas instituciones se entrevistó a 20 directivos, debido a que ellos gestionan las instituciones y, por lo tanto, conocen sobre gestión por procesos y diseño organizacional en sus respectivos entornos. A continuación se muestra el mapa geográfico de la región Cajamarca (Figura 2) y se precisan algunos datos relevantes de las precitadas instituciones (Tabla 2):

**Figura 2. Mapa geográfico de Cajamarca y las provincias donde se ubican las EESP de la muestra**



Fuente: El gráfico muestra el mapa geográfico de la región Cajamarca, resaltando las provincias donde se ubican las instituciones de la muestra de estudio. Tomado de *Cajamarca Resultados Definitivos - Tomo I* (p. 15), del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú, 2018.

**Tabla 2. Datos de las instituciones de la muestra**

Nombre de la EESP	Ubicación (región / provincia)	Número de estudiantes	Resolución de licenciamiento
Arístides Merino Merino	Cajamarca / Celendín	586	Resolución Ministerial 265-2020-Minedu
Nuestra Señora de Chota	Cajamarca / Chota	354	Resolución Ministerial 295-2020-Minedu
Víctor Andrés Belaunde	Cajamarca / Jaén	288	Resolución Ministerial 316-2020-Minedu

Fuente: elaboración propia con datos de Estadística de la Calidad Educativa (Escale, 2020) (recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/padron-de-iiie>) y del Ministerio de Educación de Perú (recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/superiorpedagogica/institutos/>).

Respecto de las técnicas e instrumentos de recolección de datos, se utilizaron las técnicas de juicio de expertos y entrevistas en profundidad. El juicio de expertos comprendió la evaluación de la suficiencia, claridad, coherencia y relevancia de los instrumentos de recolección de datos, con el fin de asegurar su validez y aplicabilidad. Las entrevistas en profundidad se efectuaron a los directivos de las instituciones de la muestra de estudio. En cuanto a las técnicas e instrumentos de procesamiento de la información, los datos recolectados se agruparon según la EESP, se realizaron grabaciones de vídeo, se efectuaron triangulaciones, se detectaron patrones y se efectuaron interpretaciones.

Respecto de las limitaciones de estudio, no se pudo realizar entrevistas de forma presencial debido al distanciamiento social que se debía cumplir para evitar la propagación del covid-19, en el marco de las medidas sanitarias a nivel nacional. Debido a esta limitación se tuvo que utilizar medios virtuales, como el *Google Meet*, para realizar las entrevistas con el personal directivo de las instituciones estudiadas. Ello no repercutió en el dominio de la validez y el alcance de resultados, ya que se prepararon guías de preguntas para recopilar información necesaria por cada categoría, subcategoría e ítem. Otra limitación fue la disponibilidad de tiempo del

personal de las instituciones estudiadas; sin embargo, ello se resolvió a través de una programación de entrevistas flexible, con duraciones precisas para que no afecten el tiempo de los entrevistados.

## 2. RESULTADOS

Los resultados de las entrevistas en profundidad en cada institución se resumen en las tablas 3, 4 y 5, realizadas a 20 directivos de las tres instituciones educativas que integran la muestra de estudio. Se seleccionaron a estos profesionales porque cuentan con un conocimiento global de las organizaciones donde laboran. Se precisa que 6 de esos directivos corresponden a la EESP Arístides Merino Merino, 8 corresponden a la EESP Nuestra Señora de Chota, y 6 corresponden a la EESP Víctor Andrés Belaunde:

**Tabla 3. Análisis de respuestas trianguladas respecto de la Gestión por Procesos**

Subcategoría	Preguntas	Análisis de las respuestas trianguladas
Planificación de procesos	Considerando que la planificación de procesos es una fase de la gestión por procesos, ¿cómo contribuye la gestión por procesos a la EESP?	<p>Los directivos #6, #13, #9, #11 y #16 coincidieron en que la gestión por procesos permite planificar, organizar, orientar y ordenar el trabajo, a través de una visión global, para mejorar el servicio educativo. Respecto de la visión global, se enfatizó que la gestión por procesos proporciona un esquema institucional macro para seguir, a través del mapeo de procesos estratégicos, misionales y de soporte, según los directivos #2, #3, #7 y #13.</p> <p>Los directivos #11, #15, #16 y #9 coincidieron en que la gestión por procesos conlleva la identificación y atención de las necesidades de los estudiantes, a través de la planificación del trabajo y asignación de responsabilidades y recursos.</p>
Ejecución de procesos	Considerando que la ejecución de procesos es una fase de la gestión por procesos, ¿cómo contribuye la gestión por procesos a la EESP?	<p>Los directivos #5, #10, #17 y #5 señalaron que la gestión por procesos contribuye a una ejecución coordinada del trabajo en las actividades curriculares y de formación integral. Ello permite mejorar el servicio que se brinda a los estudiantes. Asimismo, los directivos #5 y #12 señalan que la gestión por procesos permite lograr la visión, misión y objetivos institucionales.</p> <p>Los directivos #4, #8 y #17 coinciden en que la gestión por procesos propicia una organización horizontal o lineal, a través del trabajo de los equipos de diferentes unidades.</p>
Verificación de procesos	Considerando que la verificación de procesos es una fase de la gestión por procesos, ¿Cómo contribuye la gestión por procesos a la EESP?	Los directivos #7, #9 y #15 señalaron que la gestión por procesos contribuye en el seguimiento y evaluación de resultados respecto del funcionamiento institucional, identificando y analizando los problemas, las necesidades de los estudiantes y demandas del contexto, y satisfacción de los estudiantes.
Mejora de procesos	Considerando que la mejora de procesos es una fase de la gestión por procesos, ¿cómo contribuye la gestión por procesos a la EESP?	Los directivos #1, #2, #12, #18, #19, #20 y #14 señalaron que la gestión por procesos contribuye en la mejora de los procesos de la institución a través de una mayor agilización de la administración, orientación hacia el logro de los objetivos, mayor comunicación y, como consecuencia de ello, una mayor satisfacción de las necesidades de los estudiantes.

Fuente: elaboración propia. Estela, R. (06 de noviembre de 2021). Entrevistas realizadas a las EESP Víctor Andrés Belaúnde, Nuestra Señora de Chota y Aristides Merino Merino.

**Tabla 4. Análisis de respuestas trianguladas respecto al Diseño Organizacional**

Subcategoría	Preguntas	Análisis de las respuestas trianguladas
Centralización	Considerando que la centralización es un parámetro para el diseño organizacional, ¿cómo contribuye el diseño organizacional a la EESP?	<p>Los directivos #6, #9 y #8 señalaron que el diseño organizacional contribuye en la definición de unidades más independientes en su funcionamiento, con bastante delegación de funciones, que toman decisiones y asumen responsabilidades.</p> <p>Los directivos #5, #8 y #11 manifiestan que el diseño organizacional genera un liderazgo distribuido y democrático, con trabajo en equipo entre las unidades, sin dejar de lado las jerarquías correspondientes, haciendo que la organización funcione de forma espiral.</p>
Formalización	Considerando que la formalización es un parámetro para el diseño organizacional, ¿Cómo contribuye el diseño organizacional a la EESP?	Los directivos #4, #15, #7, #16, #17, #1, # 2, #12 y #10 señalaron que el diseño organizacional proporciona una estructura organizacional, funciones y mecanismos de coordinación que permiten lograr los objetivos trazados y brindar servicios que satisfagan las necesidades de los estudiantes.
Especialización	Considerando que la especialización es un parámetro para el diseño organizacional, ¿cómo contribuye el diseño organizacional a la EESP?	<p>Los directivos #7, #11, #16 y #17 señalaron que el diseño organizacional contribuye a definir los ámbitos de responsabilidad de cada unidad lo cual es favorable para una mejor organización, articulación y funcionamiento de las unidades.</p> <p>Los directivos #10 y #16 enfatizan que el diseño organizacional ayuda a dividir el trabajo delimitando las funciones de las unidades y puestos.</p>
Integración	Considerando que la integración es un parámetro para el diseño organizacional, ¿cómo contribuye el diseño organizacional a la EESP?	<p>Los directivos # 1, # 2, #7, #12, #10, #17, #16, #19, #20 y #18 señalaron que el diseño organizacional contribuye a la coordinación entre las unidades de la institución a través de la definición de flujos de trabajo y determinación de interrelaciones, lo cual favorece a la articulación, comunicación y colaboración del personal.</p> <p>Los directivos #5, #12, #17 y #18 enfatizaron en que el diseño organizacional propicia una estructura organizacional armonizada, sinérgica y articulada que ayuda a un entendimiento integral de la organización en su conjunto.</p>

Fuente: elaboración propia. Estela, R. (06 de noviembre de 2021). Entrevistas realizadas a las EESP Víctor Andrés Belaúnde, Nuestra Señora de Chota y Aristides Merino Merino.



**Tabla 5. Análisis de respuestas trianguladas respecto de la repercusión de la Gestión por Procesos en las subcategorías del Diseño Organizacional**

Subcategoría	Preguntas	Análisis de las respuestas trianguladas
Centralización	¿Qué repercusión encuentra de la gestión por procesos en la forma en que se toman las decisiones?	Los directivos #4, #3, #10, #7, #12, #9, #17, #16 y #19 mencionaron que la gestión por procesos contribuye a una toma de decisiones descentralizada y ayuda a adoptar mejores decisiones a través de un mayor conocimiento sobre el trabajo y consenso entre los participantes.
Formalización	¿Cómo repercute la gestión por procesos en la formalización de las actividades de la EESP?	Los directivos #1, #2, #3, #9, #11, #12 y #17 mencionaron que la gestión por procesos repercute en la formalización de manera positiva mediante el establecimiento de responsabilidades y actividades, alineamiento a los objetivos, integración del trabajo, gestión de la información y el conocimiento, cumplimiento normativo, comunicación interna, participación del personal, así como el seguimiento y evaluación del desempeño institucional. Ello contribuye a que la formalización se realice con orientación horizontal y visión sistémica.
Especialización	¿Cómo repercute la gestión por procesos en la especialización de las unidades y personal de la EESP?	Los directivos #1, #6, #8, #13, #16 y #17 mencionaron que la gestión por procesos contribuye a la especialización a través de la definición y conocimiento de las responsabilidades, la articulación entre las unidades, la generación de información para la mejora del trabajo y el trabajo colaborativo. Además se señala que la especialización contribuye a la gestión por procesos, ya que una mayor experiencia y capacidades del personal provocan un mejor desarrollo de los procesos.
Integración	¿Qué repercusión encuentra de la gestión por procesos en la coordinación de las unidades de la EESP?	Los directivos #5, #2, #12, #15, #16, #17 y #19 mencionaron que la gestión por procesos genera una visión sistémica y establece responsabilidades, actividades y productos que contribuyen a una coordinación más eficiente y fluida entre las unidades de la EESP.
	¿Cómo repercute la gestión por procesos en el empoderamiento para tomar decisiones de los mandos inferiores y personal operativo (docentes y administrativos)?	Los directivos #1, #10, #18 y #20 mencionaron que la gestión por procesos tiene una repercusión positiva sobre el empoderamiento para tomar decisiones de los mandos inferiores y personal operativo a través de: (a) El establecimiento de las responsabilidades con claridad, (b) La visión común, (c) Mejor conocimiento de los procesos para analizar los problemas, (d) Provisión de autonomía, (e) Apertura para escuchar opiniones, (f) Canalización de una comunicación empática y asertiva, (g) Una mayor participación y colaboración, (h) Reconocimiento de cómo el trabajo de cada trabajador le otorga valor al servicio.

Fuente: elaboración propia. Estela, R. (06 de noviembre de 2021). Entrevistas realizadas a las EESP Víctor Andrés Belaúnde, Nuestra Señora de Chota y Arístides Merino Merino. (pagina 129)

Los resultados permiten observar que la gestión por procesos repercute en el diseño organizacional, en todas sus subcategorías, principalmente en la integración, a través de la mejora de la coordinación entre las unidades de la estructura organizacional.

### 3. DISCUSIÓN

Según el análisis de la Tabla 3, los directivos de las instituciones señalaron que la gestión por procesos contribuye a las EESP mediante la planificación, ejecución, verificación y mejora de los procesos. Manifestaron que la gestión por procesos genera una visión global de las instituciones y permite organizar el trabajo a partir de la identificación de las necesidades de los estudiantes; favorece una ejecución coordinada y horizontal del trabajo; permite lograr los objetivos institucionales y realizar seguimiento y evaluación de los resultados; y contribuye a una mejora del funcionamiento institucional.

Respecto de la *repercusión de la gestión por procesos en la centralización*, de acuerdo con el análisis de la Tabla 4, los directivos de las EESP manifestaron que el diseño organizacional contribuye a través de la descentralización en la toma de las decisiones; la formalización del funcionamiento institucional usando la estructura organizacional, funciones y mecanismos de coordinación; la especialización de unidades y puestos definiendo ámbitos de responsabilidad; y la integración de las unidades usando flujos de trabajo que favorecen la coordinación.

Según la Tabla 5, la gestión por procesos repercute en la subcategoría centralización del diseño organizacional. La gestión por procesos permite comprender la complejidad del trabajo y sus tareas

asociadas, y brinda información sobre el desempeño de los procesos (Zapata, 2011; Pires y Machado, 2005). Ello es útil para identificar las actividades que requieren centralizarse o descentralizarse para la toma de decisiones, así como para contar con mayor disponibilidad de información para adoptar mejores decisiones. Los resultados de la investigación coincidieron con los antecedentes y bases teóricas, ya que los directivos señalaron que la gestión por procesos otorga un mayor conocimiento de los procesos para analizar los problemas y adoptar mejores decisiones y, además, sostiene que ello favorece a una mayor descentralización de la toma de decisiones.

Asimismo, *la gestión por procesos repercute en la subcategoría formalización del diseño organizacional*. La gestión por procesos incrementa la formalización del trabajo a través del diseño, comunicación y revisión continua de los procedimientos de las operaciones diarias, de la planificación y de la asignación de recursos (Zapata, 2011; Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons, 2013). Los resultados de la investigación coincidieron con los antecedentes y bases teóricas, ya que los directivos señalaron que la gestión por procesos permite establecer responsabilidades y actividades, genera alineamiento con los objetivos, integra el trabajo, gestionar la información y el conocimiento, cumplir la normativa, desarrollar la comunicación interna y participación, así como realizar seguimiento y evaluación del desempeño institucional. Ello contribuye a que la formalización se realice con orientación horizontal y visión sistémica.

Según Tabla 5, *la gestión por procesos repercute en la subcategoría especialización del diseño organizacional*. La gestión por procesos proporciona información sobre los ámbitos de responsabilidad a través de

la definición de los procesos, actividades, tareas y responsables (Mallar, 2010; Gómez, 2008; García, 2003; Pons, 2013). Ello proporciona información útil para la especialización, porque contribuye a efectuar la división y la asignación del trabajo en unidades y puestos. Los resultados de la investigación coincidieron con los antecedentes y las bases teóricas, ya que los directivos señalaron que la gestión por procesos contribuye a la especialización a través de la definición y conocimiento de las responsabilidades de las unidades.

Asimismo, *la gestión por procesos repercute en la subcategoría integración del diseño organizacional*. La gestión por procesos proporciona coordinación horizontal, fuerza la cooperación entre las unidades y promueve la constitución de equipos de trabajo con mayor autonomía y responsabilidades (Ruiz, 2014; Castellanos, 2010). Los resultados de la investigación coincidieron con los antecedentes y las bases teóricas, ya que los directivos señalaron que la gestión por procesos genera una visión sistémica y establece responsabilidades, actividades y productos que contribuyen a una coordinación más eficiente y fluida entre las unidades de la EESP.

A lo largo de la presente investigación, se analizó la repercusión de la gestión por procesos en el diseño organizacional a través de la revisión de las bases teóricas, cuya información se confirmó con los resultados obtenidos en las entrevistas en profundidad realizadas a los directivos de las instituciones de educación superior pedagógica de Cajamarca. Se apreció que la gestión por procesos repercute en el diseño organizacional, en las subcategorías de centralización, formalización, especialización y principalmente en la integración de las unidades de las estructuras organizacionales.

## CONCLUSIONES

La gestión por procesos debería anteceder al diseño organizacional para brindarle información sobre los procesos y con ello contribuir en la determinación de la estructura organizacional. Ello incluye la definición de la centralización o descentralización de la toma de decisiones, el alcance de la especialización de las unidades y puestos, y la articulación de las unidades para una mejor coordinación.

La gestión por procesos contribuye en la centralización o descentralización de la toma de decisiones a través de la definición de actividades y tareas. Ello ayuda a comprender la complejidad del trabajo y ampliar la capacidad de regulación y control. Asimismo, el seguimiento del desempeño de procesos contribuye a través de una mayor disponibilidad de información.

La gestión por procesos comprende el diseño de los procedimientos de las instituciones. Ello contribuye a la formalización de las EESP a través del diseño de los procedimientos de las operaciones diarias, de la planificación y de la asignación de recursos.

La gestión por procesos contribuye en la especialización de las unidades y puestos de las EESP a través del establecimiento de responsabilidades sobre los procesos, las actividades y las tareas. Ello permite tener información sobre cuál será el alcance de la especialización de las unidades y puestos de la estructura organizacional.

La gestión por procesos contribuye en una mayor coordinación horizontal entre las unidades, basada en la visión sistémica y común del funcionamiento institucional, la secuencia de actividades de la organización, el reconocimiento del aporte de cada unidad en el servicio que se le brinda al estudiante, la descentralización de la información y

la toma de decisiones, así como en la constitución de equipos de trabajo con mayor autonomía y responsabilidades.

Por lo tanto, la gestión por procesos repercute en el diseño organizacional de las instituciones públicas de educación superior pedagógica, porque contribuye en una mejor implementación de la estructura organizacional a través de la formalización de las actividades, una toma de decisiones descentralizada, claridad en los ámbitos de responsabilidad para la especialización de las unidades y una mayor coordinación entre unidades.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALONSO, C.** (2014). Orientaciones para implementar una gestión basada en procesos. *Ingeniería Industrial*, XXXV(2), 159-171. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4786534.pdf>.

**CASTELLANOS, J. Y CASTELLANOS, C.** (2010). El diseño organizativo: enfoques y tendencias contemporáneas. *Ciencia y Técnica Administrativa*. 9(03). Recuperado de: <http://www.cyta.com.ar/ta0903/v9n3a2.htm>.

**FIGALLO, F.; GONZÁLEZ, M. Y DIESTRA, V.** (2020). Perú: educación superior en el contexto de la pandemia por el covid-19. *Educación Superior en América Latina*, (8), 20-28. Recuperado de: <https://bit.ly/3tpsBT2>.

**GARCÍA, M.; QUISPE, C. Y RÁEZ, L.** (2003). Mejora continua de la calidad en los procesos. *Industrial Data*, 6(1), 89-94. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/816/81606112.pdf>.

**GÓMEZ, F.** (2008). Aspectos básicos de la calidad y de la gestión por procesos. Universidad de Deusto. Recuperado de: <https://bit.ly/3HLeGgo>.

**GUERRERO, M.** (2016). La investigación cualitativa. *INNOVA Research Journal*, 1(2), 1-9. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5920538.pdf>.

**HERNÁNDEZ, R.** (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill e Interamericana Editores, S. A. Recuperado de: <https://bit.ly/3CDRxso>.

**INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA** (2018). *Cajamarca Resultados Definitivos – Tomo I*. Recuperado de: <https://bit.ly/2ZxaEqN>.

**INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA** (2020). *Cajamarca: la región de oro con mayor pobreza en el Perú*. Recuperado de: <https://bit.ly/343Ssr4>.

**LLORIA, M.** (2008). Mecanismos de coordinación estructural, no estructural e informal. Propuesta y validación de escalas de medida. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 14(3), 127-150. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1135252312600719>.

**MARÍN, D.** (2012). Estructura organizacional y sus parámetros de diseño: análisis descriptivo en pymes industriales de Bogotá. *Estudios Gerenciales*, 28(123), 43-64. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v28n123/v28n123a04.pdf>.

**MALLAR, MIGUEL ÁNGEL** (2010). La gestión por procesos: un enfoque de gestión eficiente. *Revista Científica Visión de Futuro*, 13(1). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935475004.pdf>.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL PERÚ** (2006). Proyecto Educativo Regional Cajamarca 2007 – 2021. Recuperado de: <https://bit.ly/3tk2yN8>.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN** (2020). *Formación inicial docente en cifras*. Recuperado de: <https://bit.ly/3DEYvPj>.

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN** (2020). *Instituciones de formación inicial docente*. Recuperado de: <https://bit.ly/3DMmGf2>.

**MORVELI, G.** (2021). Enfoques de la gestión pública y su influencia en el gobierno peruano 1990 al 2020. *Ciencia Latina*, 5(3), 3496. Recuperado de: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/546/700>.

**PARRA Y DEL PILAR** (2009). La estructura organizacional y el diseño organizacional, una revisión bibliográfica. *Gestión y Sociedad*, (1), 12. Recuperado de: <https://ciencia.lasalle.edu.co/gs/vol2/iss1/12/>.

**PERALTA, J.** (2019). La gestión por procesos y su incidencia en el diseño organizacional de las regiones del sur del Perú, 2017. Tesis de maestría, Universidad Privada de Tacna. Recuperado de: <https://bit.ly/30Ker4j>.

**PERTUSA, E.** (2005). La estructura organizativa como fuente de ventaja competitiva. Análisis de la congruencia del entorno, la estrategia y la estructura, y su impacto sobre el rendimiento empresarial. Tesis doctoral, Universidad de Alicante. Recuperado de: <https://bit.ly/30KeDk3>.

**PIRES, A. Y MACHADO, V.** (2005). Gestión por Procesos en el diseño de las organizaciones. *Información tecnológica*, 17(1), 35-44. Recuperado de: <https://bit.ly/3kY3PpV>.

**MINEDU** (31 de agosto de 2019). Decreto Supremo 012-2020. Aprueba la Política Nacional de Educación Superior y Técnico-Productiva. *El Peruano*, 3-92. Recuperado de: <https://bit.ly/3r3O8kV>.

**PONS, R.; BERMÚDEZ, Y., VILLA, E. Y MARTÍNEZ, J.** (2013). Metodología para la gestión de la calidad de los procesos en instituciones de educación superior. *Sistemas & Telemática*, 11(26), 47-58. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4115/411534395001.pdf>.

**RODRÍGUEZ, I.; GONZÁLES, A., NOY, P. Y PÉREZ, S.** (2012). Metodología de Diseño Organizacional integrando enfoque a procesos y competencias. *Ingeniería Industrial*, XXXIII(2), 188-199. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3922479.pdf>.

**RUIZ-FUENTES, D.; ALMAGUER, R., TORRES, I. Y HERNÁNDEZ, A.** (2014). La gestión por procesos, su surgimiento y aspectos teóricos. *Ciencias Holguín*, XX(1), 1-11. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1815/181529931002.pdf>.

**SÁNCHEZ, L. Y BLANCO, B.** (2014). La Gestión por Procesos: un campo por explorar. *Dirección y Organización*, (54), 54-7. Recuperado de: <https://bit.ly/3oTf5Vs>.

**TOVAR, B.** (2018). Estructura organizacional y gestión por procesos en la eficacia laboral, Municipalidad San José de Quero. Tesis para titulación, Universidad Peruana Los Andes. Recuperado de: <https://bit.ly/3HFFzT4>.

**ZAPATA ROTUNDO, G. J.** (2011). Estilo de líder y la variable centralización en la organización: estudio teórico y empírico. *Ciencia y Sociedad*, XXXVI(1), 29-45. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/870/87019755002.pdf>.

**ZAPATA ROTUNDO, G. J.** (2011). Variables estructurales de diseño organizativo y formas básicas de organización: un estudio desde las perspectivas burocrática y orgánica. *Ciencia y Sociedad*, XXXVI(4), 655-681. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/870/87022786004.pdf>.





# AÑO 2030: ENSEÑANZA DE ESPECIALIDADES MÉDICAS EN HOSPITAL REGIONAL DE CD. VICTORIA

*YEAR 2030: EDUCATION OF MEDICAL  
SPECIALTIES AT REGIONAL HOSPITAL  
OF CD. VICTORIA*

---

autores

**Gerardo Núñez Capetillo \***

**José Alvizo Gutiérrez\*\***

**Christian Rangel Turrubiates\*\*\***

---

Artículo recibido 14 de enero de 2022  
y aceptado 30 de marzo de 2022

## RESUMEN

En 2020 el Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd. Victoria Bicentenario enfrentó los retos de ser transformado en una unidad para la atención de pacientes de SARS-CoV-2, lo cual tuvo un impacto a nivel administrativo y operativo, afectando también la enseñanza de especialidades médicas en la institución, por las medidas de contención de propagación de la pandemia, recursos materiales y financieros fueron reasignados de emergencia, dejando incertidumbre en el aprendizaje de los médicos residentes. En respuesta, el objetivo de esta investigación es narrar un escenario de futuro deseado sobre la enseñanza de especialidades médicas en el hospital mencionado. Para tal fin, se diseñó un metamétodo que combina herramientas de la escuela francesa, estudios críticos de futuro y la escuela americana. Los escenarios fueron narrados con la temática dramas médicos siendo el escenario Anatomía de Grey el escenario identificado como apuesta.

**PALABRAS CLAVE :** prospectiva, especialidades, enseñanza, futuro, escenarios

## ABSTRACT

In 2020, the Regional Hospital of High Specialty of Cd. Victoria Bicentenario faced the challenges of being transformed into a unit for the care of SARS-COV-2 patients, which had an impact at the administrative and operational level, also affecting the teaching of medical specialties in the institution due to the measures to contain the spread of the pandemic, material and financial resources were reallocated in an emergency, leaving uncertainty in the learning of resident doctors. In response, the objective of this research is to narrate a desired future scenario on the teaching of medical specialties in the afore mentioned hospital. To this end, a meta-method was designed that combines tools from the French school, critical studies of the future, and the American school. The scenarios were narrated with the theme "medical dramas" being the scenario "Grey's Anatomy" the scenario identified as a bet.

**KEY WORDS:** prospective, specialties, education, future, scenarios

---

\* Gerardo Núñez Capetillo. Ingeniero en Sistemas Computacionales. Magíster en Planificación Estratégica y Prospectiva. Colegio de Tamaulipas, México. Correo: gerardoismael@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7928-7651.

\*\* José Alvizo Gutiérrez. Licenciado en Derecho, Universidad Autónoma de Tamaulipas, México. Correo: jose.alvizogtz@gmail.com. ORCID: 0000-0002-5782-505X.

\*\*\* Christian Rangel Turrubiates. Ingeniero Comercial. Universidad Autónoma de Tamaulipas. Colegio Tamaulipas, México. Correo: rangel90.christian@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7019-4889.

## INTRODUCCIÓN

En el año 2020, se postularon al Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas 44 333 candidatos, para competir por una de las 17 910 plazas ofertadas (Cifras, 2021a). En particular, esta generación de médicos residentes enfrentó una disrupción en su formación profesional al enfrentar la contingencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2, que de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS, 2020) alertaba la preocupación por el riesgo de propagación internacional.

La carta salvaje que representó la contingencia sanitaria, vino a agravar la situación de estrés laboral a la que se someten los estudiantes de residencias médicas, que derivan en casos de síndrome de Burnout que prevalecen en el 51% de los residentes (Navín et al., 2021). Sostienen Low et al. (2019) que la mayor prevalencia del síndrome de Burnout se da en los residentes de las disciplinas de Radiología, Neurología y Cirugía General con un porcentaje > 60%.

En consecuencia, la formación de recursos humanos en el campo de la salud enfrenta retos ante una nueva realidad del ejercicio de la medicina, a nivel general. Méndez López y Sánchez Mendiola (2021), concluyeron que la eficacia de la impartición de clases en línea para la docencia de los médicos residentes es tan efectiva como la docencia presencial para la disciplina de la medicina familiar, dicha adaptación del programa de enseñanza favoreció las competencias para la enseñanza clínica.

Se puede vislumbrar que la matriculación y permanencia a los programas de residencia médica al año 2030 se comprometen si no se establece una visión de futuro que permita al Hospital Regional de Alta Especialidad Victoria Bicentenario. De acuerdo con Tafoya et al. (2020) la deserción de

residentes se da en el primer año, donde el 40% de los estudiantes refiere causas ligadas a la depresión y el agotamiento profesional, factores que se oponen al objetivo de la formación de capital humano para la salud.

Ante este panorama, se vuelve de suma importancia dibujar el futuro de la enseñanza de especialidades médicas, con la finalidad de conocer las fuerzas motrices y conductoras en la formación académica y profesional del médico residente y los actores que intervienen en ello. Será de utilidad una narrativa de alternativas de futuro, en busca de un futuro apuesta, por lo que el objetivo de esta investigación es narrar cuatro escenarios al 2030 sobre la enseñanza de especialidades médicas en el Hraev que permitan establecer una hoja de ruta al futuro deseable.

Para esta investigación, se propone un metamétodo que combina diferentes corrientes de los estudios de futuro, tomando elementos de la Escuela Francesa, la Escuela Americana y estudios críticos de futuro de Inayatullah. Se emplearon instrumentos de la escuela francesa, como el árbol de competencias de Marc Giget, encuestas Delphi, Matriz Pestal, Ábaco de Régnier, Triángulo de futuros y curva S, se contó con la opinión de dos rondas de panel de expertos con el fin de validar los instrumentos utilizados. Se utilizó la nomenclatura *dramas médicos* para la narrativa de los usuarios, identificando como escenario apuesta el cuadrante Anatomía de Grey. Los apartados que componen el resto de la investigación corresponden a la revisión de literatura, metodología, resultados y discusión.

## 1. REVISIÓN DE LITERATURA

### 1.1. Los retos de la formación de capital humano en el sector salud

El Sistema de Salud en México tiene retos de cobertura por resolver en el futuro cercano; de acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2016 el promedio de los países miembros era de 3,3 médicos practicantes y 9,1 enfermeras por cada mil habitantes, para México el promedio fue de 2,2 y 2,6 respectivamente, lo que deja ver una brecha amplia entre los demás países miembros de la OCDE (OCDE, 2016). Otra brecha detectada entre México y el promedio general de la OCDE es en el número de camas de hospital disponibles por cada mil habitantes, teniendo México un promedio de 1.6 camas contra el promedio OCDE de 4.8 camas (OCDE, 2016).

Sostiene la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (Cifrhs), en su informe para 2021, que se ofertaron 17.940 plazas para médicos residentes, correspondiendo 17.520 plazas para candidatos mexicanos y 420 plazas para candidatos extranjeros. Las opciones de especialidad médica a nivel nacional son: Anatomía Patológica, Anestesiología, Audiología, Otoneurología y Foniatría, Calidad de la Atención Clínica, Cirugía General, Epidemiología, Genética Médica, Geriátrica, Ginecología y Obstetricia, Imagenología Diagnóstica y Terapéutica, Medicina de la Actividad Física y Deportiva, Medicina de Rehabilitación, Medicina de Urgencias, Medicina del Trabajo y Ambiental, Medicina Familiar, Medicina Interna, Medicina Legal, Medicina Nuclear e Imagenología, Molecular, Medicina Preventiva, Neumología, Oftalmología, Otorrinolaringología y Cirugía de Cabeza y Cuello, Patología Clínica, Pediatría, Psiquiatría,

Radio Oncología, Traumatología y Ortopedia. El Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria (Hraev) se encuentra adscrito a la Secretaría de Salud, entidad de orden Federal. La Secretaría de Salud dispone de 4.526 plazas de residencia médica para ofertar (Cifrhs, 2021b).

De acuerdo con la convocatoria publicada por el Hraev (2021), para aspirantes a cursos de especialización médica de entrada directa: primer periodo de asignación se publicaron las siguientes plazas: pediatría (cuatro médicos mexicanos-un extranjero) imagenología diagnóstica y terapéutica (cuatro médicos mexicanos-un extranjero) anestesiología (cuatro médicos mexicanos-un extranjero) cirugía general (cuatro médicos mexicanos-un extranjero). En 2022 el Hraev tendrá veinte nuevos residentes de especialidad médica de entrada directa. Para los años 2016 y 2017, el Hraev tuvo una población de 30 y 31 residentes respectivamente (Gobierno de México, 2018). Para un país como México, con retos por resolver en comparación con el promedio de salud de la OCDE, es importante establecer los escenarios al 2030 para la enseñanza de especialidades médicas en el Hraev. Una visualización de posibles escenarios permitirá conocer el estado de las especialidades médicas impartidas en el 20 aniversario del hospital. La identificación de variables clave y narrativa de escenarios pertinentes para la matriculación, permanencia y titulación de los residentes, permitirá elaborar un entregable que agregue valor a los programas de especialidad médica impartidos por el Hraev.

## 1.2. Versatilidad prospectiva: metamétodo para el estudio de futuros

La cualidad reflexiva de los estudios de futuro, permite hacer uso de herramientas de diferentes corrientes de los estudios de futuro, donde la creatividad es un elemento imprescindible (Gándara y Osorio, 2017). La presente investigación propone un metamétodo utilizando técnicas y herramientas de la Escuela Francesa, de estudios críticos de futuro de Inayatullah y la Escuela Americana. Sostiene Gándara y Osorio (2017) que el pensamiento prospectivo busca generar visiones de largo plazo, conocer corrientes distintas del pensamiento sobre el futuro, reforzado por la creación de escenarios. Sostiene Inayatullah (2002), que el futuro se configura a partir de nuestra forma de ver el mundo; Masini (1983) propone que más allá de estudiar el futuro para predecir y evitar riesgos, se debe estudiar para generar futuros deseados.

Las visiones de largo plazo y su confrontación ante posibilidades positivas y negativas, es considerado por Schwartz (1991) como una disciplina del pensamiento. Sostiene que los escenarios son una herramienta para ordenar las diferentes visiones de futuro, a partir de las cuales se construirá el mismo con las decisiones tomadas.

## 2. METODOLOGÍA

El enfoque metodológico de esta investigación es un enfoque mixto (metamétodo), al considerar métodos y técnicas de la prospectiva francesa y de los Estudios Críticos de Futuro. Para abordar el sistema de estudio, se plantean las cuatro etapas propuestas por Gándara y Osorio (2017), Entendimiento del Contexto, Visualización Estratégica,

Dibujando Futuros y Construyendo el Futuro. El alcance de este proyecto llega hasta la tercera etapa Dibujando Futuros, el cual se realizó con el método Ejes de Peter Schwartz.

### a) Entendimiento del contexto

Dentro de la primera etapa Entendimiento del Contexto, se realizó un ejercicio reflexivo entre los autores utilizando la identificación de cambios esperados para el futuro, elaborando el árbol de competencias Marc Giget (1989) y enumerando los estereotipos que suelen estar ligados a los servicios de salud para dimensionar el estado actual del sistema estudiado donde se identificaron veintisiete variables divididas en diferentes familias con el potencial de generar cambios macroeconómicos sobre los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ambientales y legales (Aguilar, 1967), con lo cual se diseñó una primera ronda Delphi, la cual se envió vía electrónica a doce expertos invitados para la evaluación de los mismos mediante los criterios de la Matriz Pestal (Aguilar, 1967) para evaluar la importancia, tendencia e intensidad de las variables identificadas.

### b) Visualización estratégica

Esta fase dio inicio con una primera ronda del método Delphi, para este se contó con la participación de doce expertos, a los cuales se les aplicó un cuestionario en línea para que evaluaran la importancia, intensidad y tendencia de las veintisiete variables identificadas. Una vez obtenidos los resultados fueron sometidos a una Matriz Pestal, con el fin de identificar la relevancia de los factores siendo el factor legal el que tiene mayor empuje, y los ambientales considerados menos relevantes. Utilizando el método del Ábaco de Regnier (1989), se evaluaron las respuestas sobre la base de la importancia de cada variable. Posterior a esto, y

previamente identificadas las variables clave, se realizó una segunda ronda Delphi dentro del cual se contemplan herramientas de estudios críticos de futuro utilizando las herramientas del pilar Planificación, el Triángulo de Futuros y del pilar de Anticipación, la Curva S (Inayatullah, 2008), en este cuestionario participaron un total de veinticuatro expertos, esto con el objetivo de tener escenarios más técnicos.

### c) Dibujando futuros

En esta etapa se utilizó el método Ejes de Peter Schwartz (1991) para narrar los escenarios; el alcance de la investigación llevó a cubrir los primeros seis pasos del método con la información obtenida de los expertos en el desarrollo de las fases 1 y 2, lo que llevó a identificar las fuerzas clave y fuerzas conductoras (Schwartz, 1991), que influyen en el futuro de la enseñanza de especialidades médicas en el Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd. Victoria Bicentenario. Para llenar los escenarios se utilizó la temática *dramas médicos* para representar los futuros alternativos, presentando hasta este punto el escenario apuesta (+,+).

### Cambios esperados para el futuro

En este primer paso, el grupo de autores realizó un taller de *lluvia de ideas*, con el fin de conocer cómo se visualizan los modelos de enseñanzas de las especialidades médicas al 2030, de cual se identificaron 45 cambios esperados, correspondiendo 15 Cambios a cada categoría de anhelados, presentidos y temidos.

## 3. RESULTADOS

Para la primera fase del proceso prospectivo se realizó un ejercicio de reflexión prospectiva utilizando las herramientas *Cambios esperados para el futuro*, *Árbol de competencias* y *Estereotipos*.

- a. Cambios esperados para el futuro.
- b. Árbol de competencias de Marc Giget.
- c. Estereotipos.
- d. Primera ronda Delphi (doce expertos)
- e. (enlistar cuestionario).

**Tabla 1. Relación de cambios esperados para el futuro**

<b>CAMBIOS ESPERADOS PARA EL FUTURO</b>		
Presentidos (Tenemos indicios de su ocurrencia, vislumbramos su ocurrencia)	Anhelados (Deseamos que ocurran)	Temidos (Nos preocupa que puedan ocurrir, por conjeturas o síntomas del fenómeno)
Se mantiene el número de plazas de especialidad ofertadas.	Crece el número de plazas ofertadas.	Se reduce el número de plazas disponibles.
Se cubre la matriculación de las plazas ofertadas.	Un mayor número de médicos aprueba el Enarm y se cubren las plazas ofertadas.	No hay condiciones para cubrir la matriculación.
Se mantiene la tasa de titulación.	Se alcanza el 100% de titulación en tiempo.	Aumenta la deserción provocando la caída del indicador de titulación.
El incentivo económico para médicos en adiestramiento no aumenta.	Aumenta el incentivo económico para médicos en adiestramiento.	Desaparece o disminuye el incentivo económico para médicos en adiestramiento.
La ciudad no ofrece atractivo para candidatos a residentes.	La ciudad se vuelve más atractiva para los médicos residentes.	Se cancela el programa de residencias médicas.
Habrán cambios derivados de la pandemia SARS-CoV-2 en el programa de enseñanza.	El programa de residencias médicas alcanza el primer lugar nacional en calidad.	Se rompen alianzas académicas con la Universidad Autónoma de Tamaulipas.
Los niveles de responsabilidad de los residentes son altos, realizan tareas o toman decisiones sin supervisión.	Aumentar el número de profesores titulares y adjuntos en los hospitales, así como su capacitación constante.	Se incrementarán los riesgos legales y sanitarios en demasía.
Se incrementa el número de deserción de los residentes debido a los altos índices de depresión, ansiedad y estrés a causa de la sobrecarga laboral.	Otorgar un servicio de psicología o terapia grupal individual/grupal periódicamente.	Presentan trastornos mentales y algunos suicidios cuando estos no se atienden.
Los residentes costean el suministro de equipo o material médico para el desempeño de sus actividades.	Se otorga el equipo y material médico de la mejor calidad para el cumplimiento de sus tareas.	La falta de equipo y material médico en el centro hospitalario, orilla a que los pacientes busquen otro que ofrezca un mejor servicio, dejando a los residentes sin oportunidad de aprender más en la práctica.
Continúan las largas jornadas laborales a las que son sometidas los residentes.	Se respetan los horarios laborales de los residentes de igual manera se les brinda el espacio físico (casa-habitación) y alimentación, para el descanso y cuidado óptimo de su salud.	Derivado del desgaste a que son sometidos, los residentes cometen errores en la interpretación de resultados, lo que lleva a una mala evolución de sus pacientes.

Los residentes se enfrentan a humillaciones y malos tratos en las unidades médicas.	Trato digno en los centros hospitalarios.	Migración de los residentes a los centros hospitalarios con los mejores programas de enseñanza.
Se reduce la oferta de especialidades por falta de demanda.	Incremento de opciones para realizar especialidades médicas en el Hraev.	Lista de espera por parte de los residentes para realizar especialidades médicas a causa de falta de presupuesto por parte del Hraev.
Los residentes eligen realizar su especialidad médica en Hospitales que consideran de mayor calidad en infraestructura.	El Hraev brinda infraestructura tecnológica, mobiliario y equipo de vanguardia y metodologías de enseñanza-aprendizaje competentes.	Los residentes carecen de habilidades blandas en el desarrollo de su profesión.
Los criterios de aceptación de residentes por parte del Hraev se vuelven cada vez más estrictos.	Los residentes cuentan con habilidades blandas y duras que les permite desarrollarse de mejor manera y destacar en el campo de acción.	Derivado de la pandemia covid-19 existe una reducción de aspirantes para especializarse en las áreas de la salud por temor a contagios una vez que ejercen su profesión.
Los residentes buscan otras opciones de hospitales con mejor ubicación geográfica para realizar su especialidad que les permita colocarse en el menor tiempo posible en el mercado laboral una vez que concluyen su especialización.	El Hraev es visto como la mejor opción para realizar especialidades médicas por parte de los residentes.	Reducción en la asignación de plazas a nuevos especialistas por lo que se conoce como nepotismo.

Fuente: elaboración propia con formato de Christian Hernández.

### Árbol de competencias

Para el paso número dos, se utilizó el formato de árboles de competencia, el cual nos permitió establecer una radiografía más completa del objeto de estudio, sus competencias distintivas y su dinámica, en la elaboración de las opciones estratégicas.



**Tabla 2.** Árbol de competencias de Marc Giget

	<b>ANÁLISIS DEL PASADO</b>	<b>ANÁLISIS DEL PRESENTE</b>	<b>ANÁLISIS DEL FUTURO</b>
<b>RAMAS (SERVICIOS)</b>	Inició operaciones el hospital en 2009, primeras generaciones de estudiantes de especialidad.	Durante 11 años de operación del Hospital, se imparten las especialidades de anestesiología, imagenología, pediatría y cirugía. 2022 se integran medicina interna, y subespecialidades de neonatología y medicina crítica.	20 años de operación del hospital, se espera la adición de especialidades médicas a la oferta educativa del hospital.
<b>TRONCO (POTENCIALIDADES)</b>	Número reducido de plazas de especialidad	Crecimiento de la población estudiantil de especialidades médicas.	Ampliación del programa de especialidades en plazas disponibles y áreas de especialidad.
<b>RAÍCES (COMPETENCIAS)</b>	Fundación del hospital con un presupuesto amplio por ejercicio fiscal.	Austeridad republicana a los sectores de salud y la investigación científica.	Reintegración de recursos financieros para el óptimo desempeño del hospital.

Fuente: elaboración propia.

### **Estereotipos**

Para el término de esta primera etapa se empleó el formato de Estereotipos, con el fin de conocer el dicho popular de la gente o el conocimiento de los *no expertos* acerca del tema estudiado. Derivado del trabajo realizado en esta primera etapa se logró obtener un total de 27 variables.

**Tabla 3.** Estereotipos sobre los servicios de salud

<b>Afirmaciones superficiales y aceptadas sin suficiente análisis</b>			
Enunciaremos algunos estereotipos relacionados con el sistema que estamos analizando, considerando todo lo recopilado hasta el momento.	¿Esta idea tiene algún fundamento?	¿Por qué se ha difundido?	¿Qué problema/ oportunidad importante está ocultando?
“No quiero que me atienda el, porque apenas es un estudiante”.	Es una opinión emitida por la población atendida.	Por el dicho de la propia gente, solicitante de un servicio de salud.	Demeritan el trabajo de los médicos residentes.
“Los médicos de escuela privada no saben nada, pagan y pasan las materias”.	Es una opinión emitida por la población atendida.	Por el dicho de la gente o por alcance de algún servidor de la salud.	Incitan a la rivalidad de residentes en los centros hospitalarios, según su escuela de procedencia.
“Entrar a la carrera de Medicina es muy difícil”.	Es una afirmación de aspirantes de nuevo ingreso a la universidad.	Por el dicho de la propia gente. Caso en específico aspirantes de nuevo ingreso y su círculo familiar.	Se selecciona a los alumnos que realmente tienen los conocimientos y aptitudes para cursar la carrera de medicina.
En Medicina: “nunca se termina de estudiar”.	Es una afirmación emitida por el personal de Salud.	Por voz de los propios estudiantes y médicos de los centros hospitalarios y del personal en el área de la salud.	El personal de salud, cuenta con especialidades médicas lo que hace que la atención brindada a sus pacientes sea lo más favorable posible.
“En hospitales públicos te tratan mal”.	Opinión generalizada sobre servicios públicos de salud (IMSS, Issste).	Quejas de voz a voz de los derechohabientes sobre el trato recibido de parte del personal, se ha potenciado con el uso de redes sociales.	Áreas de oportunidad en servicio al cliente/ usuario final.

“No cuidan su trabajo porque tienen plaza”	Instituciones como IMSS o Issste o Secretaría de salud tienen bases sindicalizadas.	Es un dicho generalizado que quien obtiene una plaza en salud allí se jubila, no importa lo que hagan.	Resalta el poder de los sindicatos sobre el capital humano.
En los hospitales públicos entras y no sales vivo.	La mayoría de las veces los pacientes que ingresan por algún tipo de enfermedad presentan complicaciones durante la estancia en el hospital que causan su muerte.	Por la incidencia que presentan. Y por el uso de redes sociales.	Falta de corresponsabilidad entre el paciente, familia e Institución para atención y seguimiento de una enfermedad.
“Sólo te dan paracetamol”.	Se popularizó el dicho que en los hospitales del Seguro Social sólo recetan paracetamol para cualquier enfermedad.	Se ha hecho popular los años recientes a través de redes sociales, usuarios compartiendo sus recetas con el medicamento indicado.	Puede esconder un desabasto de medicamentos.
“Un estudiante de Medicina nunca se quita la bata”.	Es común ver estudiantes de Medicina portando su bata en situaciones cotidianas, transporte público, cines, restaurantes, albercas.	Se generalizó por el uso de redes sociales, difundiendo imágenes de gente portando bata en lugares insospechados.	Área de oportunidad sobre disciplina al portar un uniforme.
Para cuando te den cita con un especialista ya te moriste.	La alta demanda de atención especializada en un hospital público genera que las citas médicas con un especialista en específico se otorguen en un tiempo promedio de 6 meses.	Por el índice de quejas que presenta el sistema de salud.	

### Primera ronda Delphi

Como elemento clave para el desarrollo del estudio se aplicó una encuesta tipo Delphi, a través de la cual se contó con la participación de doce expertos los cuales contestaron de manera anónima con base en su experiencia, el cuestionario fue desarrollado a través de una lluvia de ideas donde se identificaron veintisiete variables que fueron sometidas a evaluación del panel experto donde el objetivo era medir la importancia, intensidad y tendencia en el campo de enseñanza de las especialidades médicas en el Hospital Regional de Alta Especialidad Ciudad Victoria Bicentenario.

Las variables que se sometieron a evaluación se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 4.** Listado de variables propuestas

n.º	Variable
1	Austeridad republicana
2	Disponibilidad de becas
3	Política de salud
4	Iniciativas de la administración federal en salud
5	Presupuesto federal para salud
6	Presupuesto federal para investigación
7	Ingresos autogenerados por el hospital
8	Incentivos económicos a residentes
9	Salarios de médicos titulares
10	Solvencia económica del residente
11	Percepción de seguridad en Cd. Victoria
12	Demanda de servicios hospitalarios
13	Participación de pacientes en proyectos de Investigación
14	Telemedicina
15	Análisis de datos médicos (Big Data)
16	Robótica
17	Biotecnología
18	Realidad aumentada
19	Adquisición de nuevo equipo médico
20	Influencia del clima de Cd. Victoria para los residentes
21	Reglamento interno del Hraev
22	Enarm
23	Criterios de aceptación
24	Opciones de titulación
25	Lineamientos de enseñanza e investigación
26	Plazas de especialidad disponibles por ciclo
27	Superación académica

Una vez identificadas las variables se aplicó el instrumento, cuyo objetivo fue recopilar la opinión de los expertos para determinar la relevancia de las variables identificadas para el futuro de la impartición de especialidades médicas en el Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd. Victoria. Y

con el apoyo del método Abanico de Regnier se identificaron las variables clave de mayor importancia, las cuales se utilizaron para poder realizar una segunda ronda Delphi.

La encuesta estuvo estructurada de la siguiente manera:

- Información académica.
- Experiencia dentro del sistema de estudio.
- Análisis Pestal para analizar la relevancia de las variables identificadas en cuanto a su categorización Política, Económica, Social, Tecnológica, Ambiental y Legal.

## Matriz Pestal

Habiendo obtenido las respuestas de los expertos, se sometió al formato de Matriz Pestal de Christian Hernández para identificar la relevancia de los factores, en el Radar Pestal se observa que los factores legales son los que más empuje tuvieron, y los ambientales los considerados como menos relevantes.

**Figura 1. Radar Pestal**

RADAR PESTEL					
Escala					
Factores Políticos (P)		Factores Económicos (E)		Factores Sociales (S)	
Top 5 Factores Políticos	286	Top 5 Factores Económicos	280	Top 5 Factores Sociales	298
Política de salud	100	Ingresos auto-generados por el hospital	80	Demanda de servicios hospitalarios	80
Disponibilidad de becas	75	Presupuesto federal para salud	50	Superación académica	80
Iniciativa de la administración federal en salud	45	Incentivos económicos a residentes	50	Movilidad estudiantil	48
Sindicatos	36	Salarios de médicos titulares	50	Percepción de seguridad en Cd. Victoria	45
Austeridad Republicana	30	Solvencia económica del residente	50	Participación de pacientes en proyectos de investigación	45
Factores Tecnológicos (T)		Factores Ambientales (A)		Factores Legales (L)	
Top 5 Factores Tecnológicos	299	Top 5 Factores Ambientales	51	Top 5 Factores Legales	360
Adquisición de nuevo equipo médico	75	Influencia de los índices de contaminación	27	Plazas de especialidad disponibles por ciclo.	100
telemedicina	64	Influencia del clima de Cd. Victoria para los residentes	24	Opciones de titulación	80
Realidad aumentada	64		0	Reglamento interno del HRAEV	60
Análisis de datos médicos (Big Data)	48		0	ENARM	60
Robotica	48		0	Lineamientos de enseñanza	60

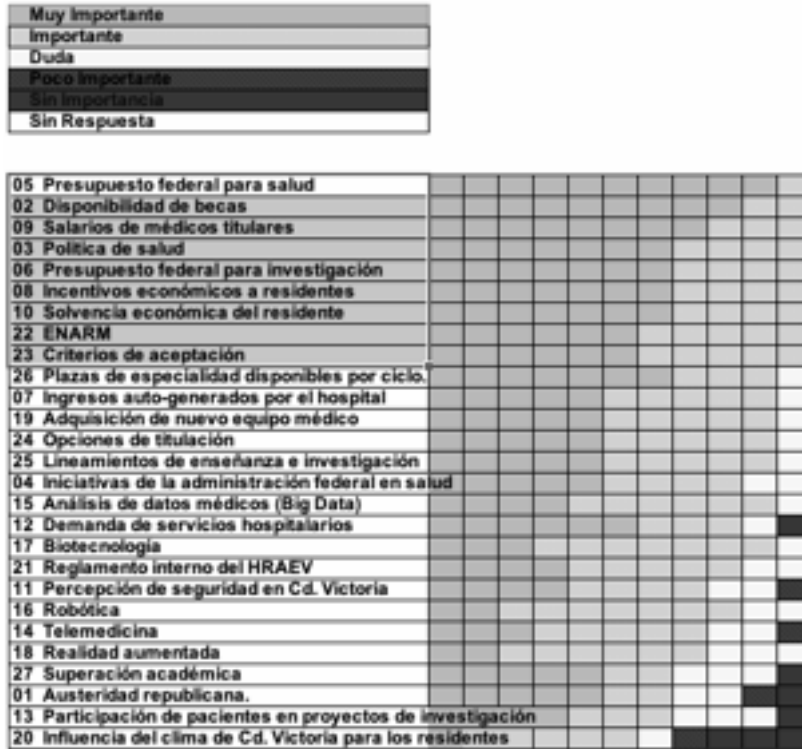
## Figura 2. Matriz Pestal

Así mismo en la Matriz Pestal se observa el top 5 de cada factor de acuerdo con la puntuación asignada a cada variable dentro de la encuesta de la primera ronda Delphi.

Los resultados que se obtuvieron una vez que los expertos evaluaron la importancia de las variables fueron sometidas al método Abanico de Regnier donde se identificaron diez variables clave como se muestra en la siguiente tabla considerando la opinión positiva siendo de muy importante e importante las de mayor peso.

El criterio para separar las variables clave del resto radicó en que la importancia sólo tuviera seis o más calificación de muy importante e importante. La décima variable, plazas de especialidad disponibles por ciclo, se consideró al contar con siete evaluaciones con Muy importante, tres de Importante y una de Duda.

**Figura 3.** Ábaco de Regnier



Fuente: elaboración propia con formato de Christian Hernández. (2021).

Con las variables clave resultantes (Presupuesto Federal, Disponibilidad de becas, Salarios médicos titulados, Política de Salud, Presupuesto Federal para Investigación, Incentivos económicos a residentes, Solvencia económica del residente, ERAM y Criterios de aceptación), se muestra el entendimiento que tienen los expertos sobre la necesidad de potencializar acciones que giran en torno a cada una a esas variables para mejorar el futuro de la enseñanza de Especialidades médicas en el Hospital Regional de Alta Especialidad Ciudad Victoria Bicentenario.

**Segunda ronda Delphi (enlistar cuestionario)**

Habiendo obtenido las variables clave, se diseñó una segunda ronda Delphi; en esta ronda se contó con la respuesta de veinticuatro expertos; esto fue necesario ante la intención de graficar escenarios técnicos.

Las preguntas incluidas en la encuesta Delphi fueron:

1. En el año 2030, ¿visualiza cambios significativos en el proceso de selección para programas de especialidad?
2. ¿Cómo visualiza el proceso aprendizaje de los residentes en 2030?
3. Durante su periodo de residencia, ¿Colaboró con otros residentes o médicos especialistas de diferente ubicación geográfica?
4. Si su respuesta a la pregunta anterior fue SÍ, comparta cómo dicha colaboración agregó valor a su aprendizaje.
5. Cómo priorizaría las siguientes variables para el futuro de la enseñanza de especialidades médicas, seleccione aquellas que considere relevantes:
  - a. Presupuesto federal para salud
  - b. Disponibilidad de becas
  - c. Salarios de médicos titulares
  - d. Política de salud
  - e. Presupuesto federal para investigación
  - f. Incentivos económicos a residentes
  - g. Solvencia económica del residente
  - h. Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas
  - i. Criterios de aceptación
  - j. Plazas de especialidad disponibles por ciclo

11. En su opinión, ¿qué factores influyeron al momento de seleccionar su especialidad?
12. ¿Considera que realizar una especialidad en un centro hospitalario privado, genera una ventaja competitiva sobre aquellos que la realizaron en un centro hospitalario público?
13. En su opinión, en el año 2030 ¿considera que los medios/estilos de enseñanza empleados en las residencias se mantendrán o evolucionarán?
14. En el 2030, ¿visualiza que la jornada de trabajo de los residentes se mantenga o tenga alguna modificación?
15. ¿Ciudad Victoria le parece atractiva para habitar y realizar su especialidad, así como desarrollarse profesionalmente?

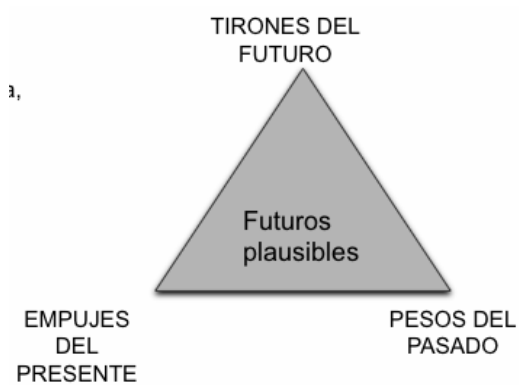
Las respuestas a este cuestionario arrojaron información cualitativa sobre la relevancia que los expertos consideraron sobre los factores clave para la enseñanza de especialidades médicas y sentaron las bases para la siguiente etapa del cuestionario Delphi.



## El triángulo de futuros

Para el triángulo de futuros, se pidió a los expertos expresar desde su punto de vista las tres dimensiones para el futuro que consideran determinantes: pesos del pasado, empujes del presente y tirones del futuro.

**Figura 4.** Triángulo de Futuros



Fuente: elaboración propia.

Habiendo consolidado las respuestas de los expertos por concordancia y coherencia de opinión, se documentaron en la siguiente tabla las tres dimensiones buscadas, incluyendo variables y actores involucrados en la visión del futuro.

**Tabla 5. Triángulo de Futuro**

<b>Factor</b>	<b>Detalles</b>
Pesos del pasado	<p>Gobierno Federal decretó recortes al presupuesto asignado al sector salud</p> <p>La Secretaría de Salud autoriza aumento de plazas de residencia</p> <p>La Secretaría de Salud Establece Guardias ABC (30h de trabajo cada 72h)</p> <p>El Gobierno Federal decretó recortes presupuestales investigación y desarrollo (I+D)</p> <p>Secretaría de Salud anuncia cambios en las reglas de operación</p> <p>Los gobiernos estatales y Federal cambian prioridades para combatir Pandemia SARS-CoV-2</p> <p>Recorte presupuestal en el área de la salud abriendo así más plazas para residencia pero sin bases al salir de ella que siguen ocupadas por médicos que ya no ejercen</p> <p>El envío de residentes nacionales a otros países como parte de los programas de intercambio</p> <p>Autoridades del Hospital que a pesar de ser híbrido limitan ingresos de pacientes (por indicación administrativa)</p> <p>Universidad Autónoma de Tamaulipas trabaja en conjunto con el hospital para producir especialistas</p> <p>Médicos adscritos no querían ejercer en Cd. Victoria</p>
Empujes del presente	<p>Residentes presentan estrés laboral por guardias ABC</p> <p>La administración del hospital establece el cambio de horarios y de actividades establecidas a causa de contingencia sanitaria</p> <p>Docentes y residentes utilizan nuevas tecnologías para más investigaciones</p> <p>Gobierno federal recorta el suministro de insumos</p> <p>Los residentes ven afectado su aprendizaje por falta de clases académicas y simulación de prácticas en escenarios reales</p> <p>La Dirección de enseñanza e investigación en conjunto con la UAT propicia una actitud de aprendizaje dando seguimiento a la titulación de los residentes en tiempo y forma</p> <p>Los médicos titulares cuentan con más herramientas de enseñanza, pero carecen de recursos materiales para práctica</p> <p>Médicos titulares delegan procedimientos críticos a residentes en formación</p>
Tirones del futuro	<p>Centros de investigación públicos y privados realizan Investigación fármacos con menos efectos adversos en el Hraev</p> <p>Los docentes adoptan plataformas en línea para la enseñanza transversal y multidisciplinaria</p> <p>El Gobierno Federal cambia las reglas de operación y ofrece menos plazas para ofertar</p> <p>El Hraev fomenta tecnología bien empleada en el ámbito hospitalario</p> <p>Optimización de los procesos para derechohabencia y cobro de seguros</p> <p>El gobierno, la secretaría de Salud y el hospital adoptan procesos y trámites simplificados para menor burocracia.</p> <p>Las clases están enfocadas a la investigación.</p> <p>Conacyt ofrece recursos de Robótica para medicina</p> <p>Médicos adscritos y residentes cuentan con herramientas de colaboración y aprendizaje más accesibles</p>

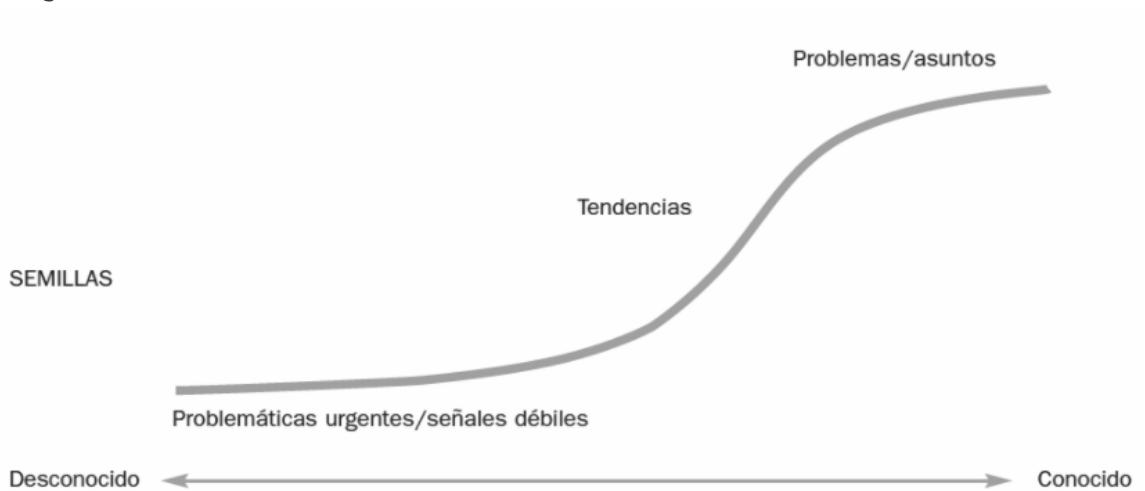
## La curva S

Se planteó a los expertos el siguiente supuesto, que incluye desencadenadores de cambio involucrando variables clave y actores, para recopilar la visión de tendencias y problemas a futuro.

### Supuesto de semillas de cambio

Las políticas de salud vigentes y los recortes presupuestarios impulsados por el Gobierno Federal han significado retos para la enseñanza de especialidades médicas en el Hospital Regional de Alta Especialidad Victoria Bicentenario 2010. Los estímulos económicos para médicos adscritos y residentes están por debajo del nivel aceptable considerando la importancia del ejercicio de su profesión para la sociedad y el cuidado de pacientes. Las autoridades del hospital se han esforzado por atraer capital humano para ser formado en la institución haciendo uso de los recursos disponibles, contando con docentes calificados para la enseñanza e investigación.

**Figura 5. Curva S**



Fuente: elaboración propia.

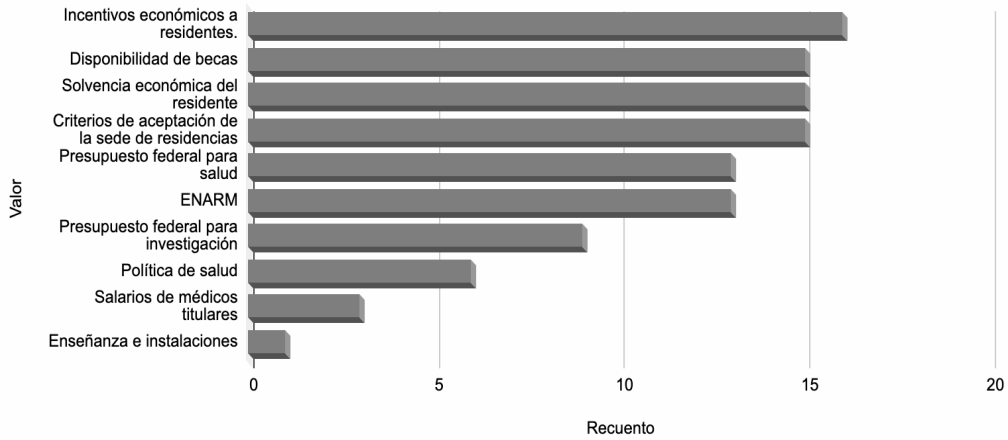
**Tabla 6.** Curva S

<b>Factor</b>	<b>Detalles</b>
Semillas de cambio	Las políticas de salud vigentes y los recortes presupuestarios impulsados por el Gobierno Federal han significado retos para la enseñanza de especialidades médicas en el Hospital Regional de Alta Especialidad Victoria Bicentenario 2010. Los estímulos económicos para médicos adscritos y residentes están por debajo del nivel aceptable considerando la importancia del ejercicio de su profesión para la sociedad y el cuidado de pacientes. Las autoridades del hospital se han esforzado por atraer capital humano para ser formado en la institución haciendo uso de los recursos disponibles, contando con docentes calificados para la enseñanza e investigación.
Tendencias	<p>Recortes presupuestales</p> <p>La evolución de la práctica médica</p> <p>Solicitar apoyo federal</p> <p>Becas justas</p> <p>Más énfasis en investigación.</p> <p>Escatimar en personal</p> <p>Cuidado de equipos médicos</p> <p>Economizar en gastos aparentemente menos importantes y abandonar la enseñanza tutorial.</p> <p>Incremento de pacientes con enfermedades crónicas</p>
Problemas	<p>Ciudad poco atractiva</p> <p>No hay insumos</p> <p>Cobertura de becas.</p> <p>Burnout de personal</p> <p>Aumento de plazas en hospitales donde la docencia no es prioridad</p> <p>Disminuir número de plazas en cada hospital con respecto a la población atendida y número de procedimientos.</p>

Fuente: elaboración propia con formato de Christian Hernández.

**Figura 6.** Variables clave evaluadas por expertos

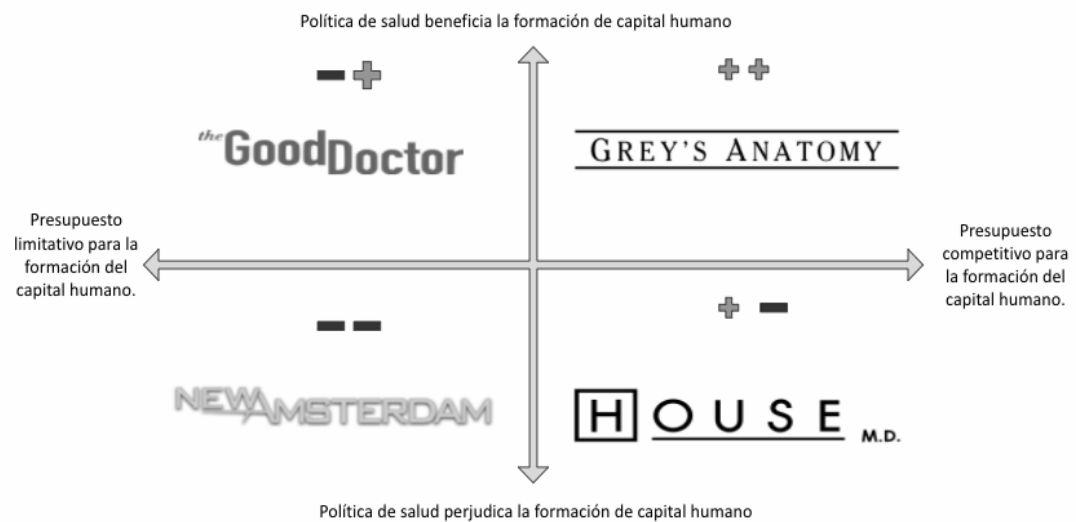
Variables clave evaluadas por experto



Fuente: elaboración propia con formato de Christian Hernández (2021).

**Narrativa de futuros alternativos utilizando Ejes de Peter Schwartz**

**Figura 7.** Descripción gráfica de los futuros narrados



Fuente: elaboración propia.

### Narrativa de futuros

- Anatomía de Grey: escenario apuesta (+,+).

Año 2030, el Hospital Regional de Ciudad Victoria Bicentenario está celebrando su vigésimo aniversario y goza del prestigio como líder en la enseñanza de residencias médicas a nivel nacional. Las reformas a la ley de salud pública han permitido que la formación del capital humano médico avance positivamente, al aprobarse cambios que han permitido simplificar el proceso de ingreso al programa de especialidades médicas, reduciendo los tiempos de trámites y facilitando la obtención de recursos como becas y apoyos para proyectos de investigación durante su residencia.

Tanto residentes como médicos titulares han visto el beneficio económico y laboral que se ha perseguido por décadas. Las jornadas de guardia ABC han sido optimizadas, de manera que existen plazas para cubrir con un residente por turno, mejorando con ello la capacidad de enfoque y aprendizaje de los médicos residentes.

La producción científica del hospital, apoyado en su capital humano en formación, hacen atractiva a la institución para llegar a acuerdos estratégicos con instituciones públicas y privadas para financiar proyectos que generen nuevas técnicas médicas así como la adquisición de equipo médico de vanguardia.

La institución cuenta ahora con un equipo de diez investigadores permanentes para dirigir la formación de excelencia de los médicos residentes, la alianza educativa con la Universidad Autónoma de Tamaulipas se mantiene sólida en virtud de la producción de profesionales de la salud altamente capacitados.

### Narrativa de escenarios alternativos

- El buen doctor: escenario contemplando que el presupuesto empeora pero mejoran las políticas de salud (-, +)

Año 2030, el Hospital Regional de Alta Especialidad Ciudad Victoria Bicentenario, se encuentra celebrando su Vigésimo Aniversario, posicionándose como el principal Centro Hospitalario de alta especialidad para la región noreste de la República Mexicana, inclusive por encima de los localizados en el estado vecino de Nuevo León. No omitiendo mencionar que este logro es con el reconocimiento hacia el gran equipo de especialistas con que se cuenta en su recurso humano, siendo esta institución una gran escuela para los futuros médicos residentes.

Derivado de este óptimo posicionamiento con que se cuenta, de su infraestructura y de la diversidad de especialidades que son atendidas, la cobertura de atención es en demasía basta, lo que hace aún más llamativo para los futuros residentes, pues la enseñanza y el aprendizaje obtenido son sin duda alguna una gran carta de representación una vez terminado su internado.

Sin embargo al ser un centro hospitalario de tal magnitud y derivado de los servicios ofrecidos y de los acuerdos celebrados con instituciones públicas y privadas de la región, el recurso presupuestal ha sido recortado para este año, lo que ha llevado que en repetidas ocasiones baje el nivel de servicios que ostentaba, con ello se ve en la necesidad de no poder ofertar una gran cantidad de plazas y becas para futuros médicos residentes aún cuando estos tengan un resultado aprobatorio y sobresaliente en su Examen Enarm, desaprovechando la oportunidad de contar con nuevos talentos dentro de recurso humano, siendo caso contrario que para aquellos

que son aceptados los requisitos de criterios de aceptación son de altos estándares para su cumplimiento y con ello se ven en la necesidad de cubrir largas y extenuantes jornadas de trabajo así también los priva de no acceder a las nuevas tecnologías o métodos de aprendizaje que se tienen en medicina moderna, derivado de la nula capacidad financiera con que se cuenta actualmente.

- Dr. House: escenario contemplando una mejora en el presupuesto, empeorando la política de salud pública (+,-).

Es el año 2030, fecha de celebración para el Hospital Regional de Alta Especialidad en Ciudad Victoria Tamaulipas, ya que celebran 20 años desde que iniciaron sus operaciones, brindando servicios de Salud a la Sociedad y lo celebran con buenas noticias, esto debido a que han recibido un incremento significativo en el presupuesto asignado por parte de la federación, esto derivado de que dentro del Gobierno actual uno de sus ejes prioritarios es la mejora en los servicios de salud, dentro de las acciones inmersas para el cumplimiento de este eje se incluye formación pertinente de capital humano que se integre al mercado laboral, para estos efectos se han incrementado la disponibilidad de becas para los residentes que han decidido fortalecer formación profesional a través de la realización de una especialidad médica quienes reciben incentivos económicos como apoyo para contribuir a la solvencia económica del residente lo cual incrementa las posibilidades de permanencia y logro de la especialidad a residentes foráneos. Así mismo se abre una partida presupuestal para brindar salarios competitivos a los médicos titulares y un futuro prometedor para los residentes una vez que culminan su especialidad con la apertura de nuevas plazas para la colocación en el mercado laboral.

Sin embargo las reglas de operación que ha impuesto el Gobierno Federal para acceso a estos recursos consta de políticas muy rígidas encaminadas a una mayor exigencia que va desde el puntaje mínimo requerido para acreditar el Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas hasta auditorías por parte de organismos externos que evalúan el cumplimiento de los criterios de aceptación que se manejan hacia el interior del Hospital, condicionando con esto la disponibilidad de plazas por ciclo lo cual está generando una alta competitividad para acceder a una ya que las jornadas laborales establecidas dentro de la formación de los residentes han incrementado lo que ocasionalmente imposibilita a los residentes poder cumplir con este criterio teniendo como consecuencia la pérdida de la beca.

- Nueva Amsterdam: escenario catastrófico considerando que el presupuesto y la política de salud empeoran.

Es el año 2030, en vísperas de su vigésimo aniversario, el Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria Bicentenario atraviesa una de sus peores crisis de prestigio y económicas de las que tenga constancia. Las reformas a la ley de salud gestionadas por la administración vigente y una prolongada práctica de austeridad, han ocasionado que el programa de especialidades médicas impartido por la institución enfrente un presente oscuro, con una muy baja matriculación de aspirantes a residencias médicas, esto a consecuencia de cambios constantes hacen más burocráticos los procesos de selección y de acceso a apoyos y los criterios de selección dejan fuera al potencial capital humano.

El personal docente ha sufrido bajas considerable, al buscar los médicos titulares mejores condiciones laborales y de salario; de igual manera la permanencia en el programa de especialidad se

encuentra sujeta a la solvencia económica del propio residente, así como su resistencia mental y física debido a las largas jornadas laborales para cubrir la falta de personal. La reforma a las reglas de operación al Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas afecta gravemente a los médicos que pasaron de tener una oportunidad anual a una oportunidad cada dos años.

La producción científica del hospital se encuentra detenida al no contar con los recursos económicos ni las facilidades regulatorias para financiar proyectos, la carga de trabajo de los residentes que permanecen en el programa les impide hacer investigación en forma para generar conocimiento. Las plazas disponibles son pocas y la ciudad no es atractiva para candidatos potenciales.

## 5. DISCUSIÓN

La narrativa de un escenario apuesta, así como las alternativas de futuro resultante resultado de la confrontación y del consenso de la opinión de expertos han validado como pertinente el método propuesto en la presente investigación, habiendo obtenido información relevante para establecer una visión de futuro de la enseñanza de especialidades médicas en el Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd. Victoria Bicentenario. Adicional a la identificación de diez variables clave (presupuesto federal para salud, disponibilidad de becas, salarios de médicos titulares, política de salud, presupuesto federal para investigación, incentivos económicos a residentes, solvencia económica del residente, Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas, criterios de aceptación, plazas de especialidad disponibles por ciclo), se identificaron las fuerzas clave y conductoras que influyen en las visiones de futuro, habiendo identificado los factores Política de salud

para la formación del capital humano y Presupuesto competitivo para la formación de capital humano, como ejes determinantes

Los factores políticos y económicos son ponderados como piedras angulares para el futuro de la enseñanza de especialidades médicas; por un lado, las políticas de austeridad republicana y los cambios a los programas de salud pública representarán un peso del pasado en el año 2030; las reglas en cuanto a la duración de las guardias de los médicos residentes representan una preocupación ante un desbordamiento de estrés laboral que pone en riesgo el aprendizaje y el propio ejercicio de la práctica médica. De acuerdo con los expertos, un futuro deseable es que las remuneraciones a médicos titulares y los apoyos económicos al capital humano en formación aumenten en el siguiente sexenio.

Los expertos consideran que la producción científica como herramienta de enseñanza contribuye al aprendizaje del residente e influye directamente en el prestigio de la institución; se visualiza al HRAE Victoria Bicentenario como un centro de investigación de vanguardia que atrae colaboración con instituciones públicas y privadas contando con el apoyo de actores gubernamentales, iniciando por la Secretaría de Salud. Un hallazgo significativo de esta investigación, es la necesidad manifestada por los expertos en contar con hojas de ruta (estudios de futuro) para estar preparados ante futuras contingencias sanitarias. La pandemia SARS-CoV-2 no será la última y surge la necesidad de la anticipación, en el sentido de que la enseñanza de especialidades médicas prevalezca y que el servicio de salud no se vea afectado.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**AGUILAR, F. J.** (1967). *Scanning the Business Environment*. Nueva York, Estados Unidos: MacMillan.

**COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA SALUD (CIFRHS)** (2021a). Reportes académicos. Recuperado de: [http://www.cifrhs.salud.gob.mx/site1/enarm/reportes\\_academicos.html](http://www.cifrhs.salud.gob.mx/site1/enarm/reportes_academicos.html) [Última visita: 30 de enero de 2022].

**COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA LA SALUD (CIFRHS)** (2021b). XLV Examen Nacional para Aspirantes a Residencias Médicas. Recuperado de: [http://www.cifrhs.salud.gob.mx/site1/enarm/docs/2021/E45\\_plazas\\_mex\\_lugares\\_ext\\_2021.pdf](http://www.cifrhs.salud.gob.mx/site1/enarm/docs/2021/E45_plazas_mex_lugares_ext_2021.pdf)

**GÁNDARA, G. y OSORIO VERA, F.** (2017). *Métodos prospectivos. Manual para el estudio y construcción del futuro*. México: Planeta.

**GÁNDARA, G. y OSORIO VERA, F.** (2014). *Métodos prospectivos. Manual para el estudio y construcción del futuro*. México: Planeta.

**GIGET, M.** (noviembre de 1989). Arbres technologiques et arbres de compétences. Deux concepts à finalité distincte. *Futuribles*, 137, 32-38. Recuperado de: <https://www.futuribles.com/fr/revue/137/arbres-technologiques-et-arbres-de-competences-deu/> [última visita: 29 de enero de 2022].

**GOBIERNO DE MÉXICO** (2018). Residentes por Especialidad. Datos Abiertos. Recuperado de: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/residentes-por-especialidad> [última visita: 28 de enero de 2022].

**HOSPITAL REGIONAL DE ALTA ESPECIALIDAD VICTORIA (HRAEV)** (2021). Convocatoria Aspirantes a Cursos de Especialización Médica de Entrada Directa Primer Periodo de Asignación. Recuperado de: [http://www.hraev.salud.gob.mx/contenidos/DPlaneacion/SEnseñanza/Descargas/2020/Convocatoria\\_Residentes\\_2021\\_2022\\_1er\\_Periodo.pdf](http://www.hraev.salud.gob.mx/contenidos/DPlaneacion/SEnseñanza/Descargas/2020/Convocatoria_Residentes_2021_2022_1er_Periodo.pdf)

**INAYATULLAH, S.** (2002). *Questioning the future: futures studies, action learning and organizational transformation*. Taipei, Taiwan: Tamkang University Press. Recuperado de: <https://www.bbvaopenmind.com/wp-content/uploads/2013/04/BBVA-OpenMind-Estudio-del-Futuro-teor%C3%ADas-y-metodolog%C3%ADas-Sohail-Inayatullah.pdf.pdf>

**INAYATULLAH, S.** (2008). Six pillars: futures thinking for transforming. *Foresight*, 10(1), 4-21. Recuperado de: <https://doi.org/10.1108/14636680810855991>.

**LOW Z. X.; YEO K. A., SHARMA V. K., LEUNG G. K., MCINTYRE R. S., GUERRERO A.** et al. (2019). Prevalence of burnout in medical and surgical residents: A meta-Analysis. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 16(9), 1479. Recuperado de: <https://www.mdpi.com/1660-4601/16/9/1479/htm>.

**MASINI, E.** (1983). *Visions of desirable societies* (1ª ed.). Pergamon Press.

**MÉNDEZ LÓPEZ, J. F. y SÁNCHEZ-MENDIOLA, M.** (2021). El médico residente como educador en Medicina Familiar: estudio experimental con un curso presencial y en línea. *Investigación en Educación Médica*, 10(37), 31-41 [Epub]. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/fm.20075057e.2021.37.2025>.

**NAVINÉS, R.; OLIVÉ, V., FONSECA, F. y MARTÍN-SANTOS, R.** (2021). Estrés laboral y burnout en los médicos residentes, antes y durante la pandemia por covid-19: una puesta al día. *Medicina Clínica*, 157(3), 130-140. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.medcli.2021.04.003>.

**ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)** (2016). *Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud México* (p. 13). Recuperado de: <https://www.oecd.org/health/health-systems/OECD-Reviews-of-Health-Systems-Mexico-2016-Assessment-and-recommendations-Spanish.pdf>.

**ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS) - ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)** (2020). Actualización Epidemiológica: Nuevo coronavirus - (covid-19). 14 de febrero de 2020. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/documentos/actualizacion-epidemiologica-nuevo-coronavirus-covid-19-14-febrero-2020> [última visita: 30 de enero de 2022].

**RÉGNIER, F.** (1989). *Annoncer la couleur*. Nancy, France: Institut de Métrologie Qualitative.

**SCHWARTZ, P.** (1991). *The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World*. Nueva York, Estados Unidos: Doubleday Currency.

**TAFOYA, S. A.; JAIMES-MEDRANO, A. L., CARRASCO-ROJAS, J. A., RODRÍGUEZ-MACHAIN, A. C. y ORTIZ-LEÓN, S.** (2020). Asociación del acoso psicológico con el desgaste profesional en médicos residentes de la Ciudad de México. *Investigación en Educación Médica*, 9(35), 18-27 [Epub]. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/facmed.20075057e.2020.35.20204>.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRE LATINOAMERICANAS. UNA REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE**

*LATIN AMERICAN DISASTER RISK MANAGEMENT PUBLIC  
POLICIES. A REVIEW OF THE STATE OF THE ART*

---

autor:

**Diego Arancibia Morales \***

**Diego Silva Jiménez \*\***

**Romina Lizondo Valencia \*\*\***

**Javier Silva Silva \*\*\*\***

---

Artículo recibido el 25 de octubre de 2024 y  
aceptado el 25 de noviembre de 2024

## RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito examinar la gestión de riesgos como un componente de la política pública que responde a los problemas que presenta un grupo de personas o un sector de la sociedad en Latinoamérica, mediante una revisión de la literatura. La metodología que se empleará corresponde a una revisión narrativa, ya que el objetivo es revisar la mayor cantidad de publicaciones referidas a gestión de riesgos y políticas públicas en Latinoamérica. Esto permitirá detectar los avances de las investigaciones sobre gestión de riesgos de desastres, así como evidenciar las oportunidades para generar nuevas áreas de estudio e investigación en esta materia. La conclusión general del trabajo afirma que los gobiernos latinoamericanos deben mejorar sus sistemas de gestión de riesgos de desastres, enfatizando en el fortalecimiento de una cultura de prevención y no reacción frente a estos fenómenos.

**PALABRAS CLAVE :** pandemia, gestión de riesgo, desastre, política pública

## ABSTRACT

The purpose of this article is to examine risk management as a component of public policy that responds to the problems presented by a group of people or a sector of society in Latin America through a review of the literature. The methodology to be used corresponds to a narrative review, since the objective is to check the largest number of publications referring to risk management and public policies in Latin America, this will allow detecting the progress of research on disaster risk management, as well as highlight the opportunities to generate new areas of study and research in this area. The result of the analysis objects of the work concludes that Latin American governments must improve their disaster risk management systems, emphasizing the strengthening of a culture of prevention and non-reaction against these phenomena.

**KEY WORDS:** pandemic, risk management, disaster, public policy

---

\* Cientista político. Magíster en Seguridad y Defensa. Académico del Instituto de Investigación y Posgrado, Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: diego.arancibia@ucentral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0079-6809>.

\*\* Administrador público. Magíster en Gerencia y Políticas Públicas. Académico de la Unidad de Salud Pública del Departamento de Formación Transversal en Salud, Facultad de Ciencias de la Salud, de la Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: diego.silva@ucentral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2818-211X>.

\*\*\* Enfermera. Magíster en Gestión Educacional. Magíster en educación con mención en investigación. Académica en la carrera de Enfermería de la Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: rlizondov@ucentral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1085-9524>.

\*\*\*\* Médico, Pontificia Universidad Católica de Chile. Médico Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente Correo electrónico: javiersilva98@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7474-3224>.

## INTRODUCCIÓN

En la literatura y análisis respecto de los efectos del covid-19, es ampliamente conocido y difundido que esta pandemia puso a prueba las políticas de salud, las capacidades de las redes hospitalarias y la cultura de gestión de riesgos de los gobiernos latinoamericanos (Silva; Méndez, Arancibia y Cortés, 2020; Jorna; Véliz, Vidal y Véliz, 2020). Lo anterior debido a que, en términos generales, de acuerdo con las cifras de la OPS, en América “se han reportado casi 74 millones de casos de covid-19 y 1,9 millones de muertes, es decir, más de un tercio de los casos y más del 40% de las muertes notificadas en todo el mundo” (Organización Panamericana de la Salud, 2021). De hecho, es inevitable hacer mención a que en Latinoamérica uno de los países más afectados es Brasil, país que en solo 3 meses —es decir, a julio de 2020— presentaba 1,4 millones de casos y 60 mil muertes (Allen; Sarmiento y Sandoval, 2020).

La gestión de la pandemia por parte de los estados, y sus respectivos sistemas de salud, también puso en evidencia el avance y desarrollo de la investigación académica en el área de la salud, fundamentalmente en la discusión, análisis y proposición de políticas públicas que respondan a situaciones de emergencia sanitaria en contexto de pandemia (Arancibia; Silva, Cortés y Muñoz, 2021). De hecho, algunos estudios plantean la oportunidad que generó la pandemia por covid-19, puesto que ese fenómeno mundial permitió comprender el funcionamiento de los sistemas nacionales de emergencia y las fases de preparación y respuesta, particularmente en el ámbito de la salud (Rodríguez; Carpes y Raffagnato, 2020).

Actualmente existe consenso en la comunidad científica en que los avances en el desarrollo de vacunas y la implementación de planes de vacu-

nación han resultado fructíferos para evitar una propagación masiva del virus; no obstante, ello no condiciona para afirmar que el virus covid-19 ha sido controlado (George; Torres y O’ryan, 2020; Vanderpool; Gaysynsky y Chou, 2020; Lovo, 2021; Galindo y Molina, 2020).

En este contexto se hace necesario generar conocimiento a partir de las lecciones aprendidas en la gestión de riesgo de la pandemia por covid-19, con el objetivo de fortalecer las políticas públicas de los gobiernos latinoamericanos frente a este tipo de escenarios, ya que no se debe descartar que en el futuro próximo aparezcan variantes más infecciosas del covid-19, o bien nuevos virus que desemboquen en pandemias. A partir de lo señalado, la pregunta de investigación del presente artículo de revisión es: ¿cuáles son las orientaciones de la política pública en gestión de riesgo de desastre en Latinoamérica?

Para dar respuesta al cuestionamiento indicado, el objetivo del presente artículo es examinar las investigaciones realizadas en Latinoamérica sobre políticas públicas de gestión de riesgos de desastres y determinar las orientaciones que tienen las políticas públicas sobre riesgo de desastre en Latinoamérica. En consecuencia, el propósito de este trabajo de revisión de la literatura es explorar la gestión de riesgos como un componente de la política pública que responde a los problemas que presenta un grupo de personas o un sector de la sociedad en Latinoamérica. En este sentido, los objetos de análisis que orientaron el trabajo fueron:

- Institucionalidad del Estado: la cual tiene como deber cumplir con funciones de coordinación y guía en la respuesta ante situaciones de desastres por pandemia.
- Comunicación de riesgo: con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre las medidas preventivas y de actuación frente a una pandemia.

- Apoyo de la ciencia: es decir, identificar los centros de estudios e investigación, comité de expertos o *think tanks* que promuevan la gestión del riesgo.

## METODOLOGÍA

La metodología que se utilizará en este artículo es una *revisión narrativa*, la cual se define como “un estudio bibliográfico en el que se recopila, analiza, sintetiza y discute la información publicada sobre un tema, que puede incluir un examen crítico del estado de los conocimientos reportados en la literatura” (Fortich-Mesa, 2013, p. 1). Otra de las finalidades de este tipo de revisión es la relación de “análisis de la literatura publicada en libros, artículos de revistas impresas y/o electrónicas en la interpretación y análisis crítico personal del autor” (Rother, 2007, p. 1). En términos prácticos, el objetivo de hacer una revisión narrativa es examinar las publicaciones en torno a un objeto de estudio con un enfoque determinado (Fortich-Mesa, 2013), en este caso políticas públicas en consideración a la gestión del riesgo. Este tipo de revisión fue escogido para explorar la incipiente información respecto del covid-19 bajo el enfoque de la gestión de riesgo. Así, nos encontramos frente a un modo preliminar para determinar las áreas específicas de políticas públicas en torno a este enfoque conforme a la realidad latinoamericana. Por esta razón, utiliza la amplitud del tema para tomar conocimiento actualizado en un período corto sobre una temática en específica, como la de este artículo (Rother, 2007)

## RESULTADOS

A partir de la revisión documental, se llegó al consenso de que la gestión de riesgo de desastres en Latinoamérica no ha sido mayormente desarrollada (Bello; Bustamante y Pizarro, 2020), debido a que muchos de los artículos revisados dan cuenta de un manejo que todavía debe ser perfeccionado, debido en gran parte a que la mayoría de las recomendaciones sobre los riesgos de desastres, dados por la organizaciones multilaterales de salud, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en nuestro hemisferio, además de la academia, no han sido del todo implementados, sobre todo frente a los desastres en contextos de pandemia, muy distintos a la gestión del riesgo de desastre asociados a fenómenos de la naturaleza, como terremotos, aluviones, huracanes, etc. Por lo tanto, es necesario asumir un cambio en la mentalidad de la gestión del riesgo de desastres en Latinoamérica, ampliando su concepción y tomando las medidas necesarias para integrar plenamente a las epidemias y pandemias como factores de riesgo en los procesos de tomas de decisión y planificación gubernamental en torno a situaciones de desastres.

De hecho, así lo afirman algunos autores al evaluar la gestión del riesgo en sus países, donde se reconoce que la gestión del desastre provocada por una pandemia de covid no ha sido abordada desde una perspectiva integral, por cuanto los gobiernos no aplican –por desconocimiento– las herramientas de la gestión de riesgos (Mora Castro, 2021). Asimismo, el paradigma de la gestión de riesgos y desastres a nivel gubernamental se ha volcado bruscamente, a partir de la pandemia, en cambiar concepciones antiguas donde se asociaba a los desastres solo con los fenómenos provocados por manifestaciones de la naturaleza. La forma contemporánea y futura de poder comprender la

gestión de riesgo de desastres es como proceso social para prevenir, reducir y controlar factores de riesgo, articular la preparación y respuesta ante un desastre, para lo cual se contará con el apoyo de distintas políticas públicas, sean estas económicas, de seguridad, ambientales, entre otras (Velásquez Pérez; Muñoz Padilla y Portunondo Ramírez, 2021). De hecho, en forma mucho más clara y concreta, otros especialistas plantean que se debe hacer un

[...] reconocimiento de la construcción social del riesgo como proceso y de no hablar de desastres naturales, sino de desastres contruidos en una relación de sociedad con la naturaleza, interconectándose de una forma determinada en territorios y frente a comunidades distintas (Esquivel Rodríguez, 2021, p. 254).

Suponiendo que estamos comenzando un período pospandémico, podemos afirmar que los gobiernos latinoamericanos sortearon con las mejores herramientas disponibles la gestión de la pandemia por covid-19. Frente a ello, es necesario poder analizar la actuación de los gobiernos latinoamericanos en torno a las tres variables identificadas para el proceso de revisión documental del presente artículo: institucionalidad del Estado, comunicación de riesgo y apoyo de la ciencia.

### **Institucionalidad del Estado**

En este apartado se revisará la Institucionalidad del Estado frente a situaciones de desastre, destacando, entre sus funciones, las de coordinación y guía en la respuesta frente a dichas situaciones. En primera instancia se revisará, en la Tabla 1, cuáles son los principios en los que debe estar fundamentado un Sistema de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (GIRD).

**Tabla 1.** Principios de un Sistema de Gestión Integral del Riesgo de Desastres

<b>Principios</b>	<b>Definición</b>
Eficiencia y equidad	En el ámbito de la GIRD debe prevalecer igualdad en cuanto a condiciones de información, conocimiento, oportunidad y atención para toda la población. Debe de la misma forma haber conciencia de que la vulnerabilidad no es homogénea. La eficiencia y equidad implica la asignación de recursos a las entidades o grupos sociales expuestos al riesgo de desastres, en función de un riguroso conocimiento del mismo, que debería estar sustentado en los Atlas de Riesgos.
Integralidad	Este principio demanda la permanente retroalimentación del conocimiento sobre los diversos tipos de amenazas, los factores que generan vulnerabilidad y exposición, así como de las acciones necesarias para reducir la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a un desastre. Este debe incluir programas de participación ciudadana –extensivos durante la emergencia, la recuperación y la reconstrucción– que estimulen el conocimiento de la población acerca del riesgo al que está expuesta, su papel de corresponsabilidad y la rendición de cuentas por parte de las autoridades involucradas.
Transversalidad	La política pública debe estar normada por una transversalidad intersectorial vinculante, entre los diferentes órdenes de Gobierno. Debido a que el Estado es el principal actor en la construcción social del riesgo de desastre, tiene la responsabilidad de coordinar de manera congruente y sistemática la toma de decisiones.
Corresponsabilidad	La responsabilidad de la protección de la población es tarea fundamental del Gobierno. Todos y cada uno de los individuos tienen el derecho de conocer el riesgo al que se está expuesto. Por ello, las diferentes dependencias gubernamentales, cuya labor debe ser parte del eje de transversalidad de la GIRD, deben brindar a la población accesibilidad a la información que le garantice el conocimiento sobre las dimensiones de riesgo en las que está inmersa, e instrumentos para mitigarlo.
Rendición de cuentas	El riesgo es socialmente construido, la rendición de cuentas debe ser un compromiso de todos los actores sociales del proceso de construcción y deconstrucción social del riesgo de desastre. La rendición de cuentas debe ser un referente para limitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y hacer más transparente y eficiente la gestión pública, así como la asignación de recursos en prevención y mitigación.

Fuente: adaptado de Alcántara-Ayala et al., 2019.



El primer marco regulatorio de desastres comienza con la Declaración de Río de 1992, la sigue el Marco de Acción de Hyogo, de 2005, logrando avances en la reducción del riesgo de desastres en sus distintos niveles, mundial, regional, nacional y local. A pesar de las distintas medidas adoptadas, los desastres siguen poniendo en jaque la seguridad de las personas y su bienestar, quedando 23.000.000 millones de personas sin hogar, 1.400.000 millones han resultado heridas y perdieron la vida más de 700.000 personas, desde 2005 a 2015, ascendiendo las mermas económicas a más de 1,3 billones de dólares. Debido a resultados como los descritos, se recomienda la adopción de medidas claves para enfrentar el aumento de los desastres y mitigar la potencialidad de catástrofe en combinación con la desigualdad, la pobreza, los cambios demográficos, la mala gestión de la tierra, el debilitamiento de los ecosistemas, el cambio climático, las epidemias y pandemia. Para contrarrestar lo anterior, se pone énfasis en acciones con un fuerte enfoque preventivo del riesgo de desastres. Para ello, los gobiernos deben liderar, regular y coordinar con actores públicos, privados, nacionales, locales e internacionales, además de la academia, para el desarrollo y aplicación de políticas, planes y normas en dicho sentido (Organización Naciones Unidas (ONU), 2015).

Consecuente con lo anterior, en 2015 se desarrolló el Marco de Sendai, que se espera cumplir hasta el 2030 y su objetivo es la:

[...] reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países (ONU, 2015, p. 6).

Para poder cumplir con dicho objetivo, se presentan los principios que deben guiar, teniendo en consideración las distintas realidades nacionales y los compromisos y obligaciones internacionales.

**Tabla 2.** Principios del Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030

a) Cada Estado tiene la responsabilidad primordial de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional, regional, subregional, transfronteriza y bilateral. La reducción del riesgo de desastres es un problema común de todos los estados. Los países en desarrollo pueden mejorar al aplicar políticas y medidas de reducción del riesgo de desastres en los contextos de sus respectivas circunstancias y capacidades, si se proporciona cooperación internacional sostenible.
b) Para la reducción del riesgo de desastres es necesario que las responsabilidades sean compartidas por los gobiernos centrales y las autoridades, los sectores y los actores nacionales pertinentes, como corresponda a sus circunstancias y sistemas de gobernanza nacionales.
c) La gestión del riesgo de desastres está orientada a la protección de las personas y sus bienes, salud, medios de vida y bienes de producción, así como los activos culturales y ambientales, al tiempo que se respetan todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, y se promueve su aplicación.
d) La reducción del riesgo de desastres requiere la implicación y colaboración de toda la sociedad. Requiere también empoderamiento y una participación inclusiva, accesible y no discriminatoria, prestando especial atención a las personas afectadas desproporcionadamente por los desastres, en particular las más pobres. Debería integrarse una perspectiva de género, edad, discapacidad y cultura en todas las políticas y prácticas, y el liderazgo de las mujeres y los jóvenes debería promoverse. En este contexto, debería prestarse especial atención a la mejora del trabajo voluntario organizado de los ciudadanos.
e) La reducción y la gestión del riesgo de desastres depende de los mecanismos de coordinación en los sectores y entre ellos y con los actores pertinentes a todos los niveles, y requiere la plena participación de todas las instituciones ejecutivas y legislativas del Estado a nivel nacional y local, y una articulación clara de las responsabilidades de los actores públicos y privados, incluidas las empresas y el sector académico, para asegurar la comunicación mutua, la cooperación, la complementariedad en funciones y rendición de cuentas y el seguimiento.
f) Si bien la función propiciadora, de orientación y de coordinación de los gobiernos nacionales y federales sigue siendo esencial, es necesario empoderar a las autoridades y las comunidades locales para reducir el riesgo de desastres, incluso mediante recursos, incentivos y responsabilidades por la toma de decisiones, como corresponda.
g) La reducción del riesgo de desastres requiere un enfoque basado en múltiples amenazas y la toma de decisiones con conocimiento de los riesgos adoptadas sobre la base del intercambio abierto y la difusión de datos desglosados, incluso por sexo, edad y discapacidad, así como de la información sobre los riesgos libremente disponible, accesible, actualizada, fácil de entender, basada en la ciencia y no confidencial, complementada con los conocimientos tradicionales.
h) La elaboración, el fortalecimiento y la aplicación de las políticas, planes, prácticas y mecanismos pertinentes deben buscar que exista coherencia, como corresponda, entre las agendas de desarrollo y crecimiento sostenible, seguridad alimentaria, salud y seguridad, variabilidad y cambio climático, gestión ambiental y reducción del riesgo de desastres. La reducción del riesgo de desastres es esencial para lograr el desarrollo sostenible.

i) Si bien los factores que pueden aumentar el riesgo de desastres pueden ser de alcance local, nacional, regional o mundial, los riesgos de desastres tienen características locales y específicas que deben comprenderse para determinar las medidas de reducción del riesgo de desastres.
j) Enfrentar los factores subyacentes al riesgo de desastres mediante inversiones públicas y privadas basadas en información sobre estos riesgos es más rentable que depender principalmente de la respuesta y la recuperación después de los desastres, y contribuye al desarrollo sostenible.
k) La fase de recuperación, rehabilitación y reconstrucción después de los desastres es fundamental para prevenir nuevos desastres y reducir el riesgo de desastres mediante una <i>reconstrucción mejor</i> y una mayor educación y sensibilización públicas sobre el riesgo de desastres.
l) Una alianza mundial eficaz y significativa y el mayor fortalecimiento de la cooperación internacional, incluido el cumplimiento de los compromisos respectivos en materia de asistencia oficial para el desarrollo por parte de los países desarrollados, son esenciales para una gestión eficaz del riesgo de desastres.
m) Los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países africanos, así como los países de ingresos medianos y otros países que enfrentan problemas específicos de riesgo de desastres, necesitan apoyo suficiente, sostenible y oportuno, incluso con financiación, transferencia de tecnología y capacidades de los países desarrollados y asociados ajustadas a sus necesidades y prioridades, según definan ellos mismos.

Fuente: Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (ONU, 2015, pp. 7-9).

Una vez visto el marco general del desarrollo de la institucionalidad, se abordará la institucionalidad que presentan los distintos países de Latinoamérica, en este caso, según Alcántara-Ayala et al (2019), México ha sido azolado por diversos desastres donde se ha visto afectada la población socialmente más vulnerable, tales como; las inundaciones de Acapulco, el huracán Ingrid de 2013 y los terremotos de 1985 y 2017, ocurridos ambos el 19 de septiembre de cada año. La primera respuesta institucional del Gobierno mexicano frente a los terremotos de septiembre de 1985 fue la creación del Sistema Nacional de Protección Civil (Sinaproc), al año siguiente, viendo la luz con todos los bemoles de la época, dado el desconocimiento propio de dichas instituciones. El Sinaproc ha presentado un carácter reactivo a través del tiempo y ha mal encasillando los desastres como naturales y no

desde la lógica que estos son “socialmente contruidos; éstos reflejan la materialización del riesgo, el cual resulta del impacto potencial de diversas amenazas en una sociedad vulnerable y expuesta a las mismas” (Alcántara-Ayala et al., 2019, p. 3; Esquivel Rodríguez, 2021). Esta institución, que lleva operando más de tres décadas, cuenta con: siete leyes a su haber desde 1976 a 2018, con 3 reglas o lineamientos, de 2010 y 2011, y dos planes y programas que terminaron en 2018, teniendo enfoques hacia el cambio climático y el ordenamiento territorial (Alcántara-Ayala et al., 2019).

En Colombia, Calderón y Frey plantean que “la institucionalidad de la gestión del riesgo está conformada por un régimen normativo que coordina las relaciones entre el conjunto de entidades públicas, privadas y de la sociedad civil” (2017, p. 241). Desde

esta mirada, Colombia superpone la mirada de la GIRD con el ordenamiento territorial a través de sus principios básicos de descentralización, descentralización fiscal, competencias y regionalización, para poder enfrentar el manejo de desastres, la reducción del riesgo y la entrega y desarrollo de conocimiento del riesgo. Su institucionalidad comenzó en 1988, con el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; sin embargo, no fue hasta 2012 que desarrolló un cuerpo legal para abordar la gestión de desastres, debido a los grandes problemas acarreados por el fenómeno de La Niña. Sobre la base de esto se debió reformular la Política Nacional de Gestión del Riesgo reestructurando el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sngrd). Este sistema tiene una dinámica de coordinación abierta, que está compuesta por instituciones públicas y privadas con ánimo y sin ánimo de lucro civil (Calderón y Frey, 2017) y, al igual que en la definición revisada en México, aquí se entiende que el riesgo se identifica como la “vulnerabilidad social empieza a ser una pieza esencial en el análisis del riesgo donde la pobreza, la desigualdad social, el analfabetismo, la corrupción y la estructura de gobierno son variables sociales” (Calderón y Frey, 2017, p. 249). Por otra parte, Ávila-Toscano; Vivas, Herrera y Jiménez (2016) explican que la política pública de Gestión del Riesgo de Desastres [GRD] en Colombia, según la Ley 1523, de 2012, desarrolla su trabajo

[...] desde el contexto territorial en el Caribe colombiano Los apartados precedentes han dejado por sentado el valor que tiene la gestión del riesgo en los procesos de planeación local y en la gobernabilidad general representada en las instituciones del Estado (Ávila-Toscano; Vivas, Herrera y Jiménez, 2016, p. 71).

En el caso de Chile, este se autodefine como un país solidario debido a la gran cantidad de desastres que

lo han azotado, como por ejemplo los terremotos de Chillán en 1939, Algarrobo de 1985 y Concepción de 2010. En este último evento catastrófico, Sandoval; González-Muzzio, Wagemann, Mena y Ejsmentewicz (2015) señalan que quedó demostrado lo poco preparado que estaba el país para situaciones de dicha índole, provocando cortes de agua, luz, gas, destrucción de infraestructura vial y pérdida de vidas humanas. Lo anterior, debido a la descoordinación existente en aquellos momentos y la poca preparación ante emergencia de esa índole. En 2016 en Chile se publicó el Decreto 1512, que aprobó la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Sus principios son gradualidad, seguridad, prevención, solidaridad, complementariedad, responsabilidad, equidad, descentralización, sustentabilidad y coordinación, con un enfoque territorial muy parecido al colombiano, con cinco Ejes Estratégicos por desarrollar y coherente con los lineamientos del acuerdo de Sendai: fortalecimiento institucional, fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y alerta temprana, fomento de la cultura de la prevención y el autoaseguramiento, reducción de los factores subyacentes del riesgo, y fortalecimiento de la preparación ante los desastres para lograr una respuesta eficaz (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2016). Sin embargo, la actualización de la política chilena a través del Decreto 434, de 2020, alineada con el Marco de Sendai, abre el espectro de acción hacia los desastres con un enfoque mucho más amplio, debido a los diversos convenios internacionales firmados, donde está obligado a actuar, como la integración de adaptación al cambio climático, el desarrollo urbano, el desarrollo sostenible y la reducción del riesgo de desastres.

En el caso de Argentina, Beltramino y Filippon (2017) plantean que, debido a su tipo de gobierno, este no ayuda en la prevención de los desastres, debido a que la política de orden federal no permea ni se

comunica con las localidades y, del mismo modo, las provincias no se comunican entre sí, incumpliendo de esta forma la Ley de los Municipios, entre cuyos mandatos se encuentran la prevención sobre los incendios, derrumbes e inundaciones. Para profundizar en este tema, los municipios argentinos

[...] no se integran como sujeto de la relación federal, aun cuando sean un eslabón muy importante de la misma [...] éstos últimos aisladamente no pueden gestionar los problemas ambientales, pero a su vez éstos no pueden ser resueltos sin su participación (Beltramino y Filippin, 2017, p. 22).

Desde este punto de vista, se logra comprender que la aplicación y ejecución de las políticas públicas sobre la gestión de riesgos son deficientes y fragmentadas. Esto queda de manifiesto por la escasa capacidad de gestión del Estado en este tipo de conflictos, debido a su centralismo, las nulas instancias de coordinación entre municipio y provincias y las fallas del diseño federal, sumado a la baja prioridad de los conflictos socio ambientales para el país y sus limitaciones presupuestarias (Beltramino y Filippin, 2017).

Por otra parte, en Perú se encuentra una estrecha relación entre los desastres y la instalación constante de un estado de emergencia que permita superar diversas situaciones que en normalidad no son capaces de afrontar, como por ejemplo la delincuencia y garantizar la seguridad de las personas. Esto sienta un precedente histórico sobre el uso y abuso del estado de emergencia, donde ha sido utilizado para enfrentar no solo crisis causadas por los desastres, sino también por las crisis políticas y sociales (Siles, 2017). A pesar de todo esto, recién en 2010 se reguló y normó esta situación, bajo la naciente

Política N° 32 de Gestión del Riesgo de Desastres y la Política N° 34 de Ordenamiento Territorial como políticas de Estado bajo el Marco del Acuerdo Nacional. En febrero de 2011, se da un cambio significativo en el marco normativo a través de la Ley N° 29664 de creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD), el cual entra en vigencia en mayo de 2011 con la aprobación de su Reglamento (ONU, 2014, p. 5).

De esta forma, se estableció una perspectiva descentralizada e integral, donde dan énfasis la gestión correctiva, reactiva y prospectiva a través de siete procesos: estimación del riesgo, prevención, reducción del riesgo, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción (ONU, 2014).

En tanto, en el caso de Paraguay se creó en 1990 el Comité de Emergencia Nacional (CEN). Sin embargo, al igual que los distintos países de la región, los paraguayos actúan reactivamente, logrando comprender sus falencias en dichos sistemas recién cuando ocurrió una tragedia que no supieron prever o controlar, al respecto podemos citar como ejemplo el incendio del supermercado Ykua Bolaños, en 2004, donde murieron más de 400 personas (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017). Debido a esto, en 2005 se creó la "Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) como el organismo rector especializado en la Gestión y Reducción de Riesgos a nivel nacional" (BID, 2017, p. 12). En consonancia con lo señalado, Paraguay ha logrado implementar una institucionalidad sobre la GRD con un enfoque integral. Sin embargo, no se le entrega a nadie la directriz de identificación del riesgo, sino que cada institución debe contar con presupuesto para ello. Lo mismo ocurre con la reducción del riesgo, donde cada institución debe realizarlo desde su área y especialidad, obligando a las distintas áreas a definir sus responsabilidades

sobre este ámbito. En este punto nos encontramos problemas parecidos a los de Argentina, ya que no hay responsabilidades claras sobre la reducción de riesgo para empresas públicas, pero sí las hay para municipios y gobernaciones. La preparación para la respuesta tampoco es vinculante para los servicios públicos, lo que sí aparece es el proceso de planificación de la recuperación posdesastre, pero con un enfoque reactivo y no preventivo. Por último, presenta un componente de protección financiera, donde aparece el Fondo Nacional de Emergencia (FONE), el cual puede financiar distintos tipos de proyectos de prevención y/o mitigación de desastres, así como también medidas de preparación y respuesta (BID, 2017).

### Comunicación de riesgo

Como ya se ha hecho mención –en la comprensión del concepto de *riesgo de desastre*–, a la fecha la información asociada a la pandemia con la comunicación de riesgo no se encuentra muy estudiada, razón por la cual contextualizaremos este vacío de conocimiento respecto de las consecuencias de no tener una buena comunicación de riesgo.

La comunicación es un proceso que incluye planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar los recursos orientados a la obtención de resultados. Ese punto de partida conceptual se enriquece al asumir la gestión como coordinación racional de las actividades organizacionales sobre la base de interpretar los objetivos propuestos y convertirlos en acciones (Menéndez; Trelles, Badia y Donoso, 2020).

Inicialmente la comunicación en situaciones de emergencia y brotes epidémicos fue definida como:

[...] un proceso interactivo de intercambio de información y opinión entre personas, grupos e

instituciones; suele incluir múltiples mensajes acerca de la naturaleza del riesgo o expresar preocupaciones, opiniones o reacciones acerca de los mensajes sobre el riesgo o de los arreglos legales e institucionales para la gestión del riesgo (National Research Council, 1989).

Específicamente la comunicación de riesgos debe caracterizarse por la reciprocidad y multidireccionalidad con las poblaciones afectadas para que puedan tomar decisiones informadas, con el fin de protegerse a sí mismas y a sus allegados (OMS, 2020). La estrategia de comunicación de riesgo surge como una herramienta clave para mitigar los efectos de las emergencias públicas sanitarias (Gómez Castro, 2017). En efecto, la gestión de la comunicación de riesgos facilita trabajar de manera integrada y sistémica entre organizaciones y comunidades. Su ejecución supone facilitar recursos para implementar políticas, estrategias e instalar capacidades, con el fin de reducir los impactos (Menéndez, et al., 2020).

Es importante tener presente que la comunicación de riesgos es reconocida como la Capacidad Básica n.º 6 del RSI, que incluye las siguientes actividades (OMS, 2016):

- Identificación de colaboradores y aliados.
- Conformación de un equipo a cargo de las comunicaciones públicas con funciones definidas en caso de un acontecimiento de salud pública.
- Identificación y entrenamiento de voceros para responder rápidamente (ser oportunos en comunicar noticias y en proporcionar actualizaciones regulares).

- Elaboración de planes especiales de comunicación para determinadas situaciones, que incluyan información pública y la movilización social.
- Capacidad de establecer criterios para divulgar información al público en consulta con el personal técnico-científico y las autoridades, antes de divulgar la información.
- Validación de los planes especiales.
- Planificación y ejecución de evaluaciones del componente de comunicación de riesgos luego de un suceso de salud pública, que incluirían la evaluación de la transparencia, la pertinencia de los mensajes, el primer anuncio en las primeras 24 horas que siguen a la confirmación del suceso.
- Planificación para incluir las lecciones aprendidas en los planes operativos después de la evaluación de los sucesos.
- Actualización de los canales de información con la comunidad y los medios de comunicación, como sitios web, reuniones comunitarias, transmisiones de radio a nivel nacional y local, entre otros.

En el marco de la pandemia por covid-19, se ha evidenciado que las instituciones y líderes políticos persiguen, a través del despliegue de estrategias de comunicación de riesgo, reducir la falta de conocimiento sobre ciertas cosas relevantes asociadas con el detonante del riesgo, así como disminuir y minimizar la información falsa y distorsionada de la realidad. Estas estrategias comunicativas permiten, en este sentido, culturalizar a la ciudadanía sobre cuáles y por qué son los riesgos, y aportar conocimiento experto sobre el tema (Rosas-Rodríguez y Barrios-Puga, 2017).

La estrategia de comunicación de riesgo como herramienta para enfrentar situaciones de emergencia sanitaria puede ser definida como:

[...] un proceso de trabajo dinámico e integrado que va a permitir el análisis de diversos escenarios posibles, identificar aliados y colaboradores, fortalecer capacidades, permite establecer mecanismos de monitoreo y control del proceso, determinar canales alternativos de comunicación como dispositivos móviles u otros, así como gestionar recursos con el objetivo minimizar en el menor tiempo posible los efectos en materia de vidas humanas durante las etapas de una emergencia o desastre (OPS, 2009).

En definitiva, la comunicación a través de tales instrumentos (medios de comunicación) contribuye a enfocar la comunicación de riesgo en la red como método de interacción e integración, creando una comunidad donde existe un flujo constante de información (Mora-Rodríguez y Melero-López, 2021). Esto permitirá que las personas se sientan involucradas en el proceso y logren tomar decisiones de manera informada que les permita protegerse en relación con el riesgo experimentado. Pero estas habilidades, como todas aquellas vinculadas con la relación interpersonal, no son de generación espontánea (Fernández y Bravo, 2020).

La eficiencia de una estrategia de comunicación de riesgo para emergencias públicas sanitarias, sustenta sus resultados en la educación de la población y de los grupos de riesgo durante la etapa de preparación; lo cual permitirá lograr importantes beneficios, como promover en las comunidades la apropiación y concientización de la información (Lavell y Argüello, 1999). Asimismo, es relevante considerar que las amenazas que contextualizan la percepción del riesgo son las siguientes: “la

no percepción del riesgo, la duración de la crisis y sus efectos colaterales” (Medina Rodríguez, 2020); por lo tanto, en la comunicación de riesgo, si bien parte por los conductores de una crisis, también es importante el involucramiento de otros actores de la sociedad, además de la comunidad misma, en pensar bajo contexto de riesgo. Adicionalmente se pueden considerar dos nuevas áreas de investigación asociados con la gestión de riesgos: “la infovigilancia (análisis y seguimiento de la información publicada relacionada con la salud) y la infodemiología (la ciencia de la gestión de infodemias)”.

### **Apoyo de la ciencia**

Desde la década de 1970 se comenzó a evidenciar la necesidad de fortalecer las capacidades de respuesta a emergencias y desastres naturales en Latinoamérica y el Caribe, dada la solicitud de varios Ministerios de Salud a la Organización Panamericana de Salud (OPS) de mejorar la preparación y capacidades de respuesta de sus países. En respuesta a dicha solicitud, la OPS creó el año 1976 el Programa de preparativos para situaciones de emergencia y de coordinación del socorro en casos de desastre en las Américas, y esta nueva cultura de prevención promovió la creación de sistemas de gestión de riesgos (Ugarte, 2018).

Hasta la fecha, la OPS continúa apoyando a los países de la región en materia de reducción del riesgo de desastres. En 2016 elaboraron el Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres 2016–2021, el cual ofrece un marco operativo de orientación en la implementación de acciones para la reducción del riesgo de desastres en el sector de la salud, dentro del cual la gestión de riesgo de desastres tiene un rol protagónico en el fortalecimiento de dichos sistemas, reconociendo que en el último tiempo esta se ha consolidado, con un

89% de los ministerios de Salud de Latinoamérica y el Caribe reportando tener algún programa de gestión de riesgo nacional. Asimismo, se hace hincapié en la utilidad de estos programas, ya que permiten llevar a cabo intervenciones basadas en evidencia para realizar análisis adecuados y tomar decisiones correctas sobre las distintas amenazas, vulnerabilidades y capacidades, así como también en las pérdidas causadas por desastres y su impacto en el sector de la salud. Se reconoce además la heterogeneidad de calidad de estos programas, situación por la cual es necesario trabajar con la meta de fortalecer los programas más débiles (OPS, 2016).

Por otra parte, en 1992 en la ciudad de Limón, en Costa Rica, se formó la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), la cual es una colaboración de investigación y entrenamiento interinstitucional y multidisciplinaria, cuyo objetivo es promover y fortalecer las actividades de las instituciones y grupos miembros de la misma. Esta incluye a países de todo el continente americano, ya sea a través de miembros individuales o de distintas instituciones de dichos países (Union of International Associations, s. f.). Comprendiendo la susceptibilidad a desastres de la región, LA RED creó el campo de los estudios de riesgo de desastres en Latinoamérica y el Caribe, promoviendo la gestión de riesgos integrada de desastres, y se ha transformado en el grupo de análisis de desastres con mayor influencia en la región (Alcántara Ayala, 2019).

Continuando con el análisis de la colaboración internacional, cabe destacar la existencia de una importante red colaborativa de investigación respecto de un probable sismo catastrófico de magnitud 9 en escala sismológica de Richter, en la falla de Cascadia, ubicada en la costa de Estados Unidos, el cual tendría consecuencias desastrosas tanto del



punto de vista social como natural y económico (University of Washington-Seattle, s. f.). Esta red está integrada por el International Research Institute of Disaster Science (IRIDeS) de la Universidad de Tohoku, la Universidad de Washington-Seattle (UW) y el Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres (Cigiden) de Chile, y tiene como objetivo compartir y discutir sobre investigaciones relacionadas con eventos sísmológicos y tsunamis, dado el riesgo en común que tienen las costas japonesas, estadounidenses y chilenas debido a sus proximidades geográficas con los ya mencionados eventos (Maly, 2020).

La gestión de riesgos es un elemento de suma importancia, no solo desde el punto de vista de salud, sino también para el desarrollo de la actividad empresarial, contribuyendo al enfoque de procesos, el mejor uso de recursos, la minimización de los costos y al fortalecimiento de una cultura enfocada al establecimiento del control interno. Se aborda por diversos especialistas desde puntos de vista distintos, generalmente en: el riesgo financiero, los riesgos laborales, la prevención de riesgos en el manejo de los alimentos y la atención a los riesgos asociados con el cumplimiento de la estrategia organizacional (Guerrero-Aguilar, 2020). Esto resulta de suma importancia al tener en consideración que los servicios prestadores de salud son parte de una industria que se apega en muchos sentidos a los mismos principios de mercado que otras industrias y empresas y, por lo tanto, una actitud apegada a la gestión de riesgo organizacional fortalecería la capacidad de resiliencia de dichos sistemas de salud. Junto a esto, una adecuada gestión de riesgos a nivel organizacional podría disminuir el riesgo asociado con las actividades laborales y, en efecto, la tasa de accidentes y su correspondiente impacto a nivel económico. En Perú, por ejemplo, se promulgó la Ley 29.783, con el fin de fomentar una cultura de gestión de riesgos laborales en

el mundo empresarial. La norma contempla la obligatoriedad de diversas medidas de seguridad y salud en el trabajo, así como sanciones o indemnizaciones para las empresas en casos de accidentes o enfermedades profesionales. Todo esto logró una disminución significativa del riesgo laboral en el sector pesquero peruano, asociado con la exposición de riesgos físicos, químicos, ergonómicos, entre otros, a través de lo cual se concluye que leyes emitidas por el Gobierno en materias de gestión de riesgo pueden tener un impacto a gran escala en términos de seguridad laboral (Miñan-Olivos, 2020).

Otra contribución a la investigación de gestión de riesgo para Latinoamérica es la comprensión de cómo la temática de la inmigración puede llegar a ser un aspecto relevante para la gestión de riesgos. Los desastres naturales y el cambio climático impulsan la movilización de grandes grupos humanos, por lo cual es necesario el entendimiento del beneficio que ofrece la gestión de riesgo, tanto para las áreas de expulsión como para las zonas de recepción o acogida en estas situaciones, dada su asociación con procesos de deterioro tanto físico como social de ellas, lo que ha complicado la forma de abordar las mencionadas problemáticas desde la gestión urbana y de riesgo (Sarmiento, 2020).

Desde un punto de vista más analítico, la búsqueda de una forma de evaluar y comparar las acciones de gestión de riesgo ha sido un tema de relevancia en la región de Latinoamérica desde hace un tiempo. En 2007, por ejemplo, con ayuda de miembros de la Universidad Nacional de Colombia, se propuso un Índice de Gestión de Riesgo o RMI, por sus siglas en inglés (Risk Management Index). Dentro de este se miden distintos indicadores de carácter cuantitativo que reflejan el nivel de acciones organizacionales, institucionales, de desarrollo y de capacidad llevadas a cabo, con el fin de redu-

cir la vulnerabilidad y pérdidas en determinadas áreas y para prepararlas para crisis y una eficiente recuperación de desastres (Carreño, 2007). Años más tarde un equipo internacional, que incluía miembros de Brasil, buscó proveer una herramienta que ayudase en la evaluación, visualización y comunicación de distintos niveles de exposición, vulnerabilidad y riesgo en el ya mencionado país. La esperanza de este equipo era que este índice aportase a la sensibilización del sector público y político brasileño sobre la importancia de los temas relacionados con la gestión de riesgo de desastres (De Almeida, 2016).

Por otro lado, en un esfuerzo por crear una medida estandarizada para analizar el nivel de calidad de la gestión de riesgo en países de Latinoamérica, un equipo internacional de expertos creó un índice de gestión de riesgos de desastres. Este busca evaluar cómo las instituciones gubernamentales de distintos países lidian con desastres más allá de regulaciones legales y normativas, tanto a nivel nacional como subnacional, y ha sido revisado para seis países de la región: México, Nicaragua, Honduras, Colombia, Argentina y Chile (Garuti, 2018). Paralelamente, un equipo de la Pontificia Universidad Católica de Chile identificó una serie de indicadores para medir las diferentes dimensiones de riesgo y resiliencia, con el fin de determinar y cuantificar desigualdades espaciales entre comunas y áreas urbanas. Esto permitiría ajustar el foco de la gestión de riesgo según los resultados que se obtengan e identificar áreas y dimensiones que hayan sido dejadas de lado y requieran más acciones de gestión de riesgo de desastres (González, 2018).

Finalmente, la pandemia de covid-19 amplía la concepción de desastres, que va más allá de la denominación de naturales, sino que se ha generado una considerable disrupción social, económica, cultural, política e institucional inesperada alrededor del globo y, por lo tanto, esfuerzos deben hacerse para reorientar el foco de la gestión de riesgos a una que integre este tipo de eventualidades (Alcántara Ayala, 2021).

## DISCUSIÓN

La principal orientación de la política pública en la gestión de riesgo de desastre en Latinoamérica es ampliar el alcance del concepto de desastre, el cual debe abandonar la denominación, por ejemplo, de natural o antrópico. El enfoque del concepto debe ser integral, donde el origen de los desastres son las amenazas y no el desastre en sí mismo. Es decir, lo natural, antrópico, químico, tecnológico, social, entre otros, son las amenazas para la ocurrencia de un desastre.

A partir de lo anterior y de las lecciones aprendidas por la pandemia por covid-19, los gobiernos latinoamericanos deberán ir modificando sus sistemas de emergencia ante situaciones de desastres, siguiendo las recomendaciones del acuerdo de Sendai y de las orientaciones, recomendaciones y políticas establecidas por los organismos internacionales que destacan como gestores de la gobernanza global en salud, como OMS, OPS, FAO, Cepal, entre otros. En este último sentido, debemos destacar a Chile, donde, después de un largo trámite legislativo, en agosto de 2021 entró en vigencia la Ley 21.364, que establece el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (Ley 21.364, 2021).

Conforme a lo indicado recientemente, podemos concluir que la institucionalidad del Estado en materia de gestión de riesgo de desastres se encuentra en condición de permanente perfectibilidad. Por ahora, el desafío de los gobiernos latinoamericanos es cambiar la cultura de gestión de riesgo de desastre, enfocándose en una visión amplia y no restrictiva, que permita adecuar los sistemas de prevención, mitigación y respuesta a nivel estatal. Lo anterior, tendrá éxito en la medida que ante una próxima situación de desastre el Estado pueda actuar en forma preventiva y no reactivamente, cuestión que se convirtió en una crítica transversal a los gobiernos latinoamericanos a partir de la bibliografía revisada.

Uno de los brazos auxiliares en la gestión del riesgo de desastre es la comunicación de riesgos. Su importancia radica en una herramienta útil para gestionar la situación desastre, persigue la coordinación interinstitucional, evita la desinformación, muchas veces falsa y errónea que proviene de actores no validados, pero igualmente escuchados entre un sector de la población. Respecto de esta variable, la comunicación de riesgos en la pandemia por covid-19 ha sido mal evaluada, por cuanto ha existido en la gestión de los gobiernos latinoamericanos mucha desinformación con las cifras y una inacción frente a la información que circula por medios de comunicación y redes sociales, reflejando también descoordinaciones comunicacionales entre las autoridades a cargo de la gestión del desastre. Por esta razón, la revisión de la literatura efectuada en este documento se ha enfocado en esbozar la importancia de la comunicación de riesgos en la gestión de desastres, dejando como desafío para los gobiernos latinoamericanos mejorar sustancialmente en este aspecto.

Por último, en lo referente al apoyo de la ciencia y de la comunidad académica, muchos de las

recomendaciones sugeridas por organismos internacionales provienen de este mundo, al cual se le debe reconocer el esfuerzo por establecer factores y variables de análisis que permitan aprender de los errores en la gestión del desastre y proponer acciones que permitan mejorar en forma continua. En este sentido, se destaca las redes de colaboración a nivel internacional promovidas por institutos y centros de estudios para intercambiar experiencias, aprendizaje y conocimiento. Asimismo, se debe plantear como un reto para los estados el promover centros de estudio asociados con los servicios estatales de prevención y respuesta ante desastres para apoyar la capitalización de la experiencia y generación de conocimiento ante una situación de desastre.

Finalmente, creemos que los ejes descritos en el presente artículo son vitales para una buena gestión de riesgo de desastre, donde la institucionalidad del Estado se nutre de la comunicación de riesgo y de los apoyos que puede encontrar en la comunidad académica. No obstante, hay mucho que aprender y mejorar en la gestión de riesgo de desastre en Latinoamérica, la cual no puede efectuarse sin cooperación internacional ni sin asumir las orientaciones de los organismos multilaterales que contribuyen a la gobernanza global en salud.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALCÁNTARA-AYALA, I.; SALINAS, M., LÓPEZ, A., MAGAÑA, V., OROPEZA, O., PUENTE, S., RODRÍGUEZ, D., LUCATELLO, S., RUIZ, N., TENA, R., URZÚA, M. y VÁZQUEZ, G.** (2019). Gestión Integral de Riesgo de Desastres en México: reflexiones, retos y propuestas de transformación de la política pública desde la academia. *Investigaciones geográficas*, (98), 00002. DOI: <https://doi.org/10.14350/rig.59784>.

**ALCÁNTARA AYALA, I.** (2019). Time in a bottle: challenges to disaster studies in Latin America and the Caribbean. *Disasters*, 43(S1).. DOI: <https://doi.org/10.1111/disa.12325>.

**ALCÁNTARA-AYALA, I.** (2021). Covid-19, más allá del virus: una aproximación a la anatomía de un pandesastre sindémico. *Investigaciones Geográficas*, (104). DOI: <https://doi.org/10.14350/rig.60218>.

**ALLEN, A.; SARMIENTO, J. P. y SANDOVAL, V.** (2020). Los Estudios Latinoamericanos de Reducción del Riesgo de Desastres en el Contexto de la Pandemia del covid-19. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastres (Reder)*, 4(2), 1-6. Recuperado de: <http://revistareder.com/handle-0719-8477-2020-066>.

**ARANCIBIA, D.; SILVA, D., CORTÉS, F. y MUÑOZ, D.** (2021). Vigilancia, investigación y evaluación en la gestión del riesgo del covid-19. Los casos de Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Religación. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 6(27), 23-37. DOI: <https://doi.org/10.46652/rgn.v6i27.770>.

**ÁVILA-TOSCANO, J.; VIVAS, O., HERRERA, A. y JIMÉNEZ, M.** (2016). Gestión del Riesgo de Desastres en el Caribe Colombiano desde la Óptica de Organismos de Socorro y Administraciones Locales: El Caso del Sur de Atlántico. *Revista Luna Azul*, (42), 68-88. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321744162019>.

**BELLO, O.; BUSTAMANTE, A. y PIZARRO, P.** (2020). Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46001/1/S2000453\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46001/1/S2000453_es.pdf).

**CALDERÓN RAMÍREZ, D. y FREY, K.** (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*, (36), 239-264. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.4795>.

**CARREÑO, M. L., CARDONA, O. D. y BARBAT, A. H.** (2007). A disaster risk management performance index. *Natural Hazards*, 41(1), 1-20. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11069-006-9008-y>.

**DE ALMEIDA, L. Q.; WELLE, T. y BIRKMANN, J.** (2016). Disaster risk indicators in Brazil: A proposal based on the world risk index. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, (17), 251-272. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2016.04.007>.

**ESQUIVEL RODRÍGUEZ, C.** (2021). Una mirada desde la gestión del riesgo de desastres, el cambio climático y los efectos por el covid-19. Entrevista a Allan Lavell. *Estudios de la Gestión*, 253-260.

**FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, L. y BRAVO VALENZUELA, P.** (2020). Expertos y redes sociales: ¿cómo comunicarnos en tiempos de pandemia? *Revista médica de Chile*, 148(4), 560-561. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/s0034-98872020000400560>.

**FORTICH-MESA, N.** (2013). Revisión sistemática o revisión narrativa. *Ciencia y Salud*, 1-4.

**GALINDO SANTANA, B. M. y MOLINA ÁGUILA, N.** (20 de noviembre de 2020). La sostenibilidad de la vacunación y los movimientos antivacunas en tiempos del nuevo coronavirus. *Revista Cubana de Salud Pública*, 46(supl. 1), e2599. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662020000500003&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662020000500003&lng=es&tlng=es).

**GEORGE, S.; TORRES, J. y O'RYAN, M.** (2020). Pandemia y vacunas, ¿quimera o realidad? *Revista médica de Chile*, 148(4), 427-428. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/s0034-98872020000400427>.

**GARUTI, C.; CASTRO, C. P. y SARMIENTO, J. P.** (2018). Developing a disaster risk management index for Latin American countries. *International Journal of Business and Systems Research*, 12(1), 106. DOI: <https://doi.org/10.1504/ijbsr.2018.088488>.

**GUERRERO-AGUIAR, M.; MEDINA-LEÓN, A. y NOGUEIRA-RIVERA, D.** (1 de enero de 2020). Procedimiento de gestión de riesgos como apoyo a la toma de decisiones. *Ingeniería Industrial*, 41(1), e4101. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1815-59362020000100002&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-59362020000100002&lng=es&tlng=es) (última visita: 14 de agosto de 2021).

**GONZÁLEZ CLAVERO, M. V. y RODRÍGUEZ BAZÁN, G.** (2021). Gestión informativa de la infodemia en medios digitales: experiencia de las agencias de noticias. *Revista Panamericana de Salud Pública* (on line), 45, e25. DOI: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.25> (última visita: 15 de septiembre de 2021).

**GONZÁLEZ, D. P.; MONSALVE, M., MORIS, R. y HERRERA, C.** (2018). Risk and Resilience Monitor: Development of multiscale and multilevel indicators for disaster risk management for the communes and urban areas of Chile. *Applied Geography*, 94, 262-271. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2018.03.004>.

**GÓMEZ CASTRO, L.** (2017). La comunicación de riesgo en salud: aspectos teóricos y metodológicos para el control de emergencias públicas sanitarias. *Medisan*, 21(12), 3386-3399. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1029-30192017001200013&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1029-30192017001200013&lng=es&tlng=es) (última visita: 14 de septiembre de 2021)

**JORNA CALIXTO, A. R.; VÉLIZ MARTÍNEZ, P. L., VIDAL LEDO, M. J. y VÉLIZ JORNA, A. L.** (20 de noviembre de 2020). Gestión de los riesgos sanitarios en el enfrentamiento al covid-19 en Cuba. *Revista Cubana de Salud Pública*, 46(supl. 1), e2696. Recuperado de: <https://cutt.ly/8Eqv2nD> (última visita: 15 de septiembre de 2021).

**LAVELL THOMAS, A. y ARGÜELLO RODRÍGUEZ, M.** (1999). Sistema de Naciones Unidas frente al desastre asociado con el Huracán Mitch en Honduras. De la atención de emergencia a la gestión de riesgos. Ciudad de Panamá: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Recuperado de: <https://cutt.ly/QEqbOco>.

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA** (2021). Ley 21.364, que establece el sistema nacional de prevención y respuesta ante desastres. Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de: <http://bcn.cl/2qxh8>.

**LOVO, J.** (28 de febrero de 2021). Covid-19: la esperada vacuna. *Revista Médica Electrónica*, 43(1), 3003-3007. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1684-18242021000103003&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1684-18242021000103003&lng=es&tlng=es).

**MALY, E.; TERADA, K., LEVEQUE, R. J., KURIYAMA, N., ABRAMSON, D. B., NGUYEN, L. T., BOSTROM, A., LEÓN, J., MOTLEY, M., CATALAN, P. A., KOSHIMURA, S., MORIGUCHI, S., YAMAGUCHI, Y., GARRISON-LANEY, C., SUPPASRI, A. y MAS, E.** (2020). Advances of International Collaboration on M9 Disaster Science: Scientific Session Report. *Journal of Disaster Research*, 15(7), 890-899. Recuperado de: <https://doi.org/10.20965/jdr.2020.p0890>.

**MEDINA RODRÍGUEZ, R. M.** (2020). Covid-19: la no percepción del riesgo. *Más Poder Local*, 34-35. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7407219>.

**MIÑAN-OLIVOS, G. S.; MONJA-PALOMO, J. O., GONZALES-PACHECO, Ó., SIMPALO-LÓPEZ, W. D. y CASTILLO-MARTÍNEZ, W. E.** (1 de diciembre de 2020). Gestión de riesgos implementando la ley peruana 29783 en una empresa pesquera. *Ingeniería Industrial*, 41(3), e4129. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1815-59362020000300002&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-59362020000300002&lng=es&tlng=es). (última visita: 14 de agosto de 2021).

**MENÉNDEZ VILLACRECES, M.; TRELLES RODRÍGUEZ, I., BADIA VALDÉS, A. T. y DONOSO, F.** (2020). Reflexiones en torno a la gestión de la comunicación de riesgos a propósito del covid-19. *Alcance*, 9(24), 128-148. Recuperado de: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2411-99702020000300128&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702020000300128&lng=es&tlng=es). (última visita: 10 de septiembre de 2021).

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA** (2016). Decreto 1512, aprueba política nacional para la gestión del riesgo de desastres. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1100397>.

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA** (2020) Decreto 434, aprueba política nacional para la reducción del riesgo de desastres 2020-2030. Santiago de Chile: Subsecretaría del Interior. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157003>.

**MORA-RODRÍGUEZ, A. y MELERO-LÓPEZ, I.** (2021). Seguimiento informativo y percepción del riesgo ante el covid-19 en España. *Comunicar*, 29(66), 71-81. DOI: <http://dx.doi.org/10.3916/C66-2021-06>.

**MORA CASTRO, S.** (1 de marzo de 2021). Obtenido de Gestión del riesgo, covid-19: Lecciones para aprender y enfrentar la próxima crisis en Costa Rica. *ResearchGate*. Recuperado de: <https://cutt.ly/EeqbYGs>.

**NATIONAL RESEARCH COUNCIL** (1989). Committee on Risk Perception and Communication. Improving Risk Communication. Washington, Estados Unidos: National Academies Press.

**NETWORK FOR SOCIAL STUDIES ON DISASTER PREVENTION IN LATIN AMERICA** (s. f.). Union of International Associations. Recuperado de: <https://uia.org/s/or/en/1100023149> (última visita: 16 de agosto de 2021).

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS** (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres Sendai (Japón). 14 a 18 de marzo de 2015. Recuperado de: [https://siac.onemi.gov.cl/documentos/Sendai\\_2015\\_2030.pdf](https://siac.onemi.gov.cl/documentos/Sendai_2015_2030.pdf).

**OPS/OMS** (2020). Orientaciones para comunicar sobre la enfermedad por el coronavirus. Guía para líderes. Recuperado de: <https://cutt.ly/CEqbEeG>.

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD** (OMS) (2005). Reglamento Sanitario Internacional (3ª ed.). Ginebra, Suiza: OMS. Recuperado de: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/246186/1/9789243580494-spa.pdf?ua=1> (última visita: 13 de abril de 2021).

**ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD** (OPS) (2009). Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta. P. 4. Washington, Estados Unidos: OPS. Recuperado de: <https://cutt.ly/SEqbv6O> (última visita: 14 de abril de 2021).

**ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD** (OPS) (14 de julio de 2021). Aumentan los casos de covid-19 en muchos países de las Américas. Washington, Estados Unidos: OPS. Recuperado de: <https://cutt.ly/BeqbxgL>.

**ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD** (OPS) (2016). Plan de Acción para la Reducción del Riesgo de Desastres 2016-2021. Recuperado de: <https://cutt.ly/oEqbjyi>.



**RODRIGUES, K.; FURTADO, C., MONTEZ E RAFFAGNATO, M. Y GOMES C.** (2020). Preparação e resposta a desastres do Brasil na pandemia da covid-19. *Revista de Administração Pública* (on line), 54(4), 614-634. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200291> (última visita: 15 de septiembre de 2021).

**ROSAS-RODRÍGUEZ, M. E. y BARRIOS-PUGA, A.** (2017). Comunicación de riesgo, cambio climático y crisis ambientales. *Chasqui*, (136), 179-194. DOI: <https://doi.org/10.16921/chasqui.voi136.3294>.

**ROTHER, E. T.** (2007). Revisión Sistemática X Revisión Narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, 1-2.

**SANDOVAL, V.; GONZÁLEZ-MUZZIO, C., WAGEMANN, E., MENA, C. y EJSMENTEWICZ, D.** (2015). Nueva institucionalidad para la gestión de riesgos y emergencias en Chile. *Working paper*, (4), 1-2 . Santiago de Chile. Recuperado de: <https://cutt.ly/zEqbsm2>.

**SARMIENTO PRIETO, J. P.; FRITIS ESTAY, A. y CASTRO CORREA, C. P.** (2020). Regeneración urbana y gestión del riesgo en Chile: análisis comparativo de casos. *Revista INVI*, 35(100), 174-198. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582020000300174>.

**SILVA, D.; MÉNDEZ, P., ARANCIBIA, D., y CORTÉS, F.** (2020). La importancia del clima y cultura organizacional para la atención en instituciones de salud. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(S1), 53-60. Recuperado de: <https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1751/1753>.

**UGARTE, C.; ALCALA, P. A. y MAUVERNAY, J.** (2018). Political Will, Coordination, and Planning: Key Components for Strengthening National Response to Public Health Emergencies and Disasters in Latin America and the Caribbean Countries. *American Journal of Public Health*, 108(S3), S209-S211. DOI: <https://doi.org/10.2105/ajph.2018.304639>.

**UNIVERSITY OF WASHINGTON** (s. f.). M9. Natural Hazards. Recuperado de: <https://hazards.uw.edu/geology/m9/> (última visita: 19 de agosto de 2021).

**VANDERPOOL, R.; GAYSYSKY, A. y CHOU, W.** (2020). Aprovechar la pandemia como una oportunidad para promover los conocimientos sobre las vacunas y la resiliencia frente a la información. *Revista Panamericana de Salud Pública*, (45), 1680-5348. DOI: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.50>.

**VELÁSQUEZ PÉREZ, K.; MUÑOZ PADILLA, A. y PORTUNONDO RAMÍREZ, T.** (2021). Papel del Consejo Popular en la gestión de riesgos durante el covid-19. Observatorio de las Ciencias Sociales en Iberoamérica. Recuperado de: <https://cutt.ly/rEqbVMZ>.

# INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

## I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos deberán enviarse formato electrónico, (Word, Open Word o RTF), mediante nuestro Sistema en línea llamado *Convocatoria*. Véase <https://revistaepe.utem.cl/convocatoria/>

2. Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a leer y dar por aceptadas las Políticas editoriales (Véase <https://revistaepe.utem.cl/politicas-editoriales/>) y de comprobar previamente al envío, que su manuscrito cumpla con todos los requisitos de las *Normas de Publicación*. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

3. La revista recibe artículos en idioma español e inglés.

4. Los trabajos enviados para su publicación deben ser *originales e inéditos* y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

5. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo; Nombre, Apellidos, [Asegúrese que su autoría se registre conforme a la inscripción o nombre de autor en ORCID], Grados académicos, Afilación institucional, Ciudad, País, Dirección de correo electrónico y su Registro completo en ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> y/o ResearcherID (<http://www.researcherid.com>)

6. Características del título y resumen: *El título* debe identificar claramente el tema (no más de 15 palabras). *El resumen* debe incluir: objetivo,

metodología, resultados o hallazgos (máximo 150 palabras). Ambos deben ser presentados, en idioma español e inglés.

7. Palabras Claves: Anteponga al desarrollo el artículo cinco (5) palabras claves en idioma español e inglés.

8. La *estructura del artículo* es el siguiente: *Introducción, Metodología, Resultados y Discusión* (IMRYD).

9. Cerciórese que la estructura de su trabajo corresponde a un artículo científico, enfatizamos en el estilo de la redacción científica y adecuación a las normas de citación bibliográfica APA.

10. Formato del documento: Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. El tipo de letra es Times New Román, el tamaño de letra es 10, con interlineado de 1,5 [a espacio y medio].

11. Los títulos y subtítulos del desarrollo del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados. El autor debe enumerar cada uno de ellos, utilizando numeración arábica.

12. Los autores deberán incluir la Declaración *\*DECLARACIÓN Y AUTORÍA, CONTROL ÉTICO Y CESIÓN DERECHOS AUTOR*. Que se encuentra disponible en nuestra página.

13. Mención de instituciones que brindaron apoyo: Junto con la información del autor/es, debe declarar cada una de las instituciones que colaboraron en el patrocinio y/u otro tipo de colaboración recibida.

14. Mención de datos de Investigación en Abierto, mencione nombre y dirección de repositorio institucional si es que lo hubiere. Según los *Prin-*

*ciptos FAIR* (Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable)

15. En caso de tener intención de publicar los archivos o bases de datos de su investigación, en abierto en la revista EPE, favor informar expresamente en el manuscrito al editor.

16. La Revista declara que el autor de un manuscrito enviado a publicación es el responsable de su contenido y *debe colaborar en cualquier investigación* que se origine por errores, omisiones, o faltas a la ética de las publicaciones científicas, *ya sea durante el proceso de revisión o después de publicado el manuscrito*, para lo cual se entiende para todos los efectos que conoce y declara respetar las normas éticas de trabajos académicos, según las convenciones y acuerdos del Committee on Publication Ethics (COPE). <https://publicationethics.org/>

17. El Editor informará al autor, si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

18. El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados por la Revista para el proceso de arbitraje, *en cuanto cumplan con las normas de publicación y/o criterios temáticos adscritos a la publicación* y, posteriormente, será el Comité Editorial quien tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán en caso de que el editor lo solicite.

19. Las evaluaciones se realizan en base a *doble arbitraje ciego*. Es decir, ni los revisores ni los autores, saben las respectivas identidades para evitar vetos personales, ideológicos o de género en la divulgación de la investigación científica.

20. El editor garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, por tanto, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento en cuanto se esté realizando dicho proceso.

21. En el caso de las *reseñas de libros*, deberán tener una extensión máxima de 10 páginas y no requerirán resumen ni palabras claves.

22. Estructura de la reseña; *Referencia Bibliográfica* (identificar la obra y completar información sobre la obra del autor) Título, Nombre del/a o los autores/as, Edición, Lugar de edición, Editorial, Fecha de publicación, ISBN. *Comentario de la Obra*; Antecedentes del Autor: temas de su especialidad, lengua en la que publica sus trabajos, pertenencia de asociaciones científicas, mención de obras anteriores. *Propósito*; Organización de la obra: metodología, capítulos, conclusiones, apéndices, etc.

## II. Evaluaciones y proceso de arbitraje

1. 1.- Si el artículo es acogido por el Editor, designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima.

La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.
- Actualización y pertinencia de la bibliografía. Se considerará como un indicador de la calidad del artículo, el uso de bibliografía publicada en Índices académicos, (ISI-SCOPUS), y/o de revistas indexadas.

2. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos de autor a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

3. La revista EPE adhiere a los principios de *Investigación Abierta (Open Science)* y los Principios FAIR (*Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable*), por tanto admite que los autores puedan publicar sus manuscritos, metodología, datos de la investigación de acceso abierto OA o de ciencia abierta OS, antes de someterse a evaluación, o después de estar publicados en la Revista, citando la fuente como *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, en sus respectivos repositorios institucionales, sin mediar periodo de embargo alguno.

4. La revista se reserva el derecho de solicitar o de hacer modificaciones de forma al texto original.

5. La Revista se reserva el derecho a publicar un mínimo de cinco artículos originales y un máximo de 7. Si su trabajo es aceptado, se le comunicará en el semestre y año en que dicho trabajo será publicado.

6. Los evaluadores decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán al Editor (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

7. Es responsabilidad de los evaluadores informar oportunamente y por escrito al editor cualquier conflicto de interés que pudieran detectar al leer un artículo que le haya sido enviado para revisión.

8. Los nombres de los evaluadores que han colaborado en el proceso de arbitraje del año anterior, serán publicados anualmente en el primer semestre de cada nuevo año.

### III. Responsabilidad del Editor

1. El Editor informará al autor, sobre la decisión de publicar, publicar condicionado a cambios o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

2. Es responsabilidad del editor y del comité editorial, el evaluar los artículos sin tomar en cuenta o discriminación alguna relativa al género, orientación sexual, creencia religiosa, creencia política, nacionalidad, origen étnico o posicionamiento personal de los autores.

3. El editor deberá tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares apropiada.

4. El editor garantizará la confidencialidad del proceso de evaluación.

5. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

6. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

7. El editor se responsabiliza de publicar las correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario, y/o solicitarlas a él o los autores, en cuanto sea preciso o demandado a la Revista o Comité editorial.

8. El editor, o en su defecto el Comité editorial, se encargará de detectar o prevenir el plagio, empleando los medios disponibles de la universidad (Véase <https://www.urkund.com/es/>), con motivo de salvaguardar la pertinencia u originalidad de los contenidos a publicar.

9.- En caso de detectar alguna incidencia, es al editor quien deberá que reportarla, indicando las fuentes y los antecedentes pertinentes.

## IV. Proceso de publicación y arbitraje

En una primera etapa, el Editor, comunicara al autor vía correo electrónico, en un plazo *no superior a 45 días*, el rechazo o aceptación del artículo condicionado a cambios.

En caso que el Editor considere que el artículo debe ser aceptado *condicionado a cambios*, enviará las sugerencias correspondientes al autor, en el mismo plazo señalado (45 días). El autor deberá devolver al Editor, en un plazo *no mayor a 14 días*, el artículo revisado

aceptando/explicando/rechazando, las correcciones correspondientes. Si el artículo es aceptado sin condiciones, será enviado a los pares evaluadores y continuará el proceso que a continuación se describe.

El Editor, en una segunda etapa y al igual que para los artículos aceptados en primera instancia (es decir, sin sugerencias editoriales), enviará el artículo a pares evaluadores, quienes resolverán la pertinencia y calidad del artículo en base a los parámetros publicados. Lo anterior se realiza en un plazo *no mayor a 30 días*. Los pares evaluadores darán dar a conocer si existe o no, sugerencias que deberá atender el autor, quien enviará las correcciones (si existieren) en un plazo no superior a 14 días. Una vez que el autor haya realizado los cambios y ajustes sugeridos, el texto será revisado por el Editor quien velará por el cumplimiento de las mismas y las dará a conocer al Comité editorial (tanto rechazos por parte de Editor/pares, como publicables).

*Modificaciones y revisiones.* Si el artículo es aceptado, pasará a la etapa de revisión de estilo y forma; revisión del Título, Resumen y Palabras Claves (Español/Inglés), Adecuación de formato APA bibliografía. En caso de existir, se presentarán sugerencias o cambios a lo presentado, enfocados principalmente en cuestiones como: revisiones se-

mánticas, tiempos verbales, exigencias de citación y apego a las normas, las cuales serán compartidas con el autor para su conformidad. Una vez que el autor ha revisado aceptado/rechazado nuestras sugerencias, el artículo pasa a etapa de diseño y finalmente impresión y publicación.

Se declara que la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, no emplea cobro alguno por la modificación, revisión y publicación de manuscritos.

## V. Normas de estilo y referencias bibliográficas

Los artículos deben ser redactados según las normas establecidas en el **Manual de Estilo de Ediciones UTEM** (<https://editorial.utem.cl/tematica/manual-de-estilo/>).

## FLUJO DE ARTÍCULOS

recibidos: 12  
Aprobados: 7  
rechazados: 5  
Porcentaje rechazo: 41%  
Porcentaje aceptación: 58%

## Facultad de Administración y Economía UTEM

**El Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:**

- Magíster en Gerencia Pública

**Más información en:**

[pepp.blogutem.cl](http://pepp.blogutem.cl)

[politicaspUBLICAS@utem.cl](mailto:politicaspUBLICAS@utem.cl)

(56-2) 27877942



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*



UTEM

UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA  
METROPOLITANA

*del Estado de Chile*



EDICIONES UNIVERSIDAD  
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688