

GOBERNANZA MULTINIVEL Y COORDINACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LA COVID-19

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones

Diciembre de 2021



PRESENTACIÓN DE LA NOTA ANALÍTICA #04

Esta Nota Analítica se centra en la gobernanza multinivel y la coordinación de la emergencia durante la pandemia de COVID-19. La sección 1 se basa en el análisis de 15 respuestas a escala nacional para evaluar la posición de los gobiernos subnacionales dentro de la estructura de respuesta a la pandemia. El resto de la Nota Analítica se basa en la investigación documental y en los talleres realizados por la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones» (EGI) entre abril y junio de 2021. La información detallada sobre estos talleres se encuentra en el [Informe de Políticas #04 - Gobernanza multinivel en contextos de emergencia: Respuestas adaptativas y ágiles](#).

Esta publicación es la cuarta de la serie Notas Analíticas de la iniciativa «La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones». Las Notas están documentadas con datos y se publican junto con los Informes de Políticas, que presentan propuestas de futuro, programas de reforma, innovaciones de gobernanza y perspectivas críticas.

Conclusiones principales

- Las emergencias complejas pueden declararse formalmente o retóricamente o simplemente aplicarse en diferentes niveles de gobierno, pero una distribución típica de responsabilidades asigna funciones estratégicas a los niveles superiores de gobierno y competencias operativas a los gobiernos locales.
- Todos los ámbitos de la gobernanza de las emergencias se ven afectados por la gobernanza multinivel. Sin embargo, la coordinación e integración entre unidades gubernamentales, la capacidad administrativa y la resistencia organizativa, así como la respuesta local y la dirección estratégica, se ven especialmente afectadas por los traspasos de poder y los requisitos de coordinación.
- La capacidad de los gobiernos subnacionales para influir en la estrategia de respuesta a las emergencias viene determinada en gran medida por los modelos de descentralización preexistentes. Los países federales, y en especial los que otorgan un alto nivel de autonomía a las ciudades y regiones, tienden a mantener un enfoque más descentralizado a la hora de abordar las emergencias complejas.
- Las emergencias complejas pueden dar lugar a traspasos de poder centralizadores o descentralizadores. Durante la COVID-19, se ha demostrado que hubo una tendencia global hacia la centralización en materia de sanidad, y también hubo casos de centralización en los sectores de desarrollo económico y servicios públicos en algunos países. Por otro lado, se produjo descentralización en relación con los sectores de seguridad y medio ambiente, mientras que el transporte urbano incluyó traspasos en ambas direcciones. El impacto de la pandemia en la distribución vertical de la supervisión política ha sido heterogéneo tanto en los distintos sectores como en los diferentes países, y a menudo ha incluido efectos indirectos como resultado de la limitación de los presupuestos.
- La COVID-19 ha activado una serie de mecanismos de coordinación, sobre todo los relacionados con el establecimiento de estrategias centrales de emergencia, las tecnologías de la información y la comunicación y la concentración de los poderes ejecutivos.

Con el apoyo financiero de:



UNIÓN EUROPEA

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CGLU, Metropolis y LSE Cities y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



Sweden
Sverige

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente la opinión/las ideas/ el punto de vista expresada/mostrada en este material. La responsabilidad de su contenido recae exclusivamente sobre su autor.



1. GOBERNANZA MULTINIVEL Y EMERGENCIAS COMPLEJAS

1.1. DECLARACIONES DE EMERGENCIA Y COMPETENCIAS

Los gobiernos gestionan y comunican las emergencias de cuatro maneras:

1. Declaraciones formales de emergencia: Se trata de declaraciones de situaciones extraordinarias (por ejemplo, una emergencia, un desastre, una catástrofe) realizadas formalmente de acuerdo con los marcos legales y constitucionales de la gobernanza de las emergencias. En situaciones extremas, muchos países tienen disposiciones constitucionales para los estados de emergencia. Estas suelen desencadenar ciertas competencias de emergencia, generalmente a nivel ejecutivo del gobierno. Los estados de emergencia se han asociado históricamente con el autoritarismo y las violaciones de las libertades civiles, por lo que el uso de esta forma de legislación de emergencia es poco frecuente. En el caso de sucesos menos extremos, la mayoría de los países también cuentan con marcos en los que los gobiernos nacionales o subnacionales pueden hacer declaraciones de emergencia sin que se activen las competencias de emergencia. Las declaraciones formales de emergencia normalmente se declaran en respuesta a emergencias no rutinarias o rutinarias a corto plazo.

2. Declaraciones de emergencia política: Se trata de declaraciones de los dirigentes políticos, de los parlamentos o de otros órganos de gobierno y son una declaración política y una llamada a la acción, más que un nuevo marco jurídico de intervención gubernamental. Muchas declaraciones de emergencia climática entran en esta categoría. Además de la expresión de una voluntad y un compromiso políticos, las declaraciones de emergencia política pueden dar lugar a la publicación de una agenda de acción, un informe oficial o un libro verde, o a la creación de comisiones o asambleas para desarrollar estrategias de emergencia más específicas.

3. Declaraciones de emergencia retóricas: Son emergencias que se declaran sin la activación de la legislación de emergencia o una declaración de emergencia política formal. Se hace referencia a las emergencias como parte de las declaraciones públicas y como una expresión de urgencia. Las referencias retóricas a las emergencias pueden elegirse en situaciones en las que no son apropiadas las competencias de emergencia de gran alcance, en particular para las emergencias con largos plazos de respuesta o cuando el proceso político no permite ninguna forma de declaración política.

4. Emergencias de acción: Son emergencias que se abordan a través de una acción gubernamental rápida y radical. No tienen que declararse necesariamente a través de mecanismos formales y pueden incluso no declararse políticamente o a través del discurso, como es el caso de las emergencias retóricas. En cambio, la respuesta y la acción de emergencia son evidentes por el alcance y la rapidez de las medidas de respuesta. Por ejemplo, aunque muchos municipios escandinavos están adoptando medidas audaces para hacer frente a la crisis climática, solo unos pocos han declarado la emergencia climática. Además, la Constitución sueca ni siquiera permite al gobierno declarar el estado de emergencia en tiempos de paz. En consecuencia, muchas de las medidas de COVID-19 en el país se basaron en las recomendaciones de los organismos nacionales y no en una regulación y aplicación estrictas.

Aunque las competencias de emergencia suelen estar reservadas al gobierno nacional, los gobiernos subnacionales de algunos países federales también las tienen. En Etiopía y Estados Unidos, por ejemplo, los Estados pueden imponer un estado de emergencia que permite ampliar el poder ejecutivo. Sin embargo, lo más habitual es que los gobiernos subnacionales puedan hacer declaraciones formales de emergencia o catástrofe en virtud de marcos de emergencia como las leyes de gestión de catástrofes de Sudáfrica o de India, o la Ley de contingencias civiles del Reino Unido. Estas declaraciones pueden desbloquear ciertas competencias de emergencia, como la autoridad para ordenar evacuaciones o eludir los procedimientos ordinarios de contratación pública, pero estas competencias están predeterminadas y limitadas y, por lo tanto, son distintas de la amplia expansión del poder ejecutivo bajo un estado de emergencia nacional.

1.2. FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y NACIONALES

En los marcos convencionales de gestión de emergencias rutinarias y no rutinarias (véase el Informe de Políticas #02), los gobiernos locales suelen ser designados como primeros intervinientes críticos, encargados de evaluar la situación, contener la destrucción y proporcionar atención inmediata a los afectados.

Cuando una emergencia sobrepasa la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, los responsables nacionales están en condiciones de intervenir y asumir la coordinación de la respuesta. En las situaciones más extremas, los gobiernos nacionales suelen tener autoridad legal para declarar el «estado de emergencia», otorgando al ejecutivo amplias competencias para tomar medidas inmediatas que a veces pueden implicar la elusión del poder legislativo, la derogación de derechos y libertades básicas y, significativamente, la recentralización del poder a escala nacional hasta que la emergencia esté bajo control.

1.3. ÁMBITOS DE LA GOBERNANZA DE EMERGENCIA AFECTADOS POR LA GOBERNANZA MULTINIVEL

La tabla 1 establece una visión general de la relación entre los ámbitos de gobernanza de emergencia (definidos y detallados en el Informe de Políticas #01) y la gobernanza multinivel en el contexto de la respuesta a las emergencias complejas. Esta visión general se basa en opiniones generales y razonadas del equipo de investigación de la EGI sobre el nivel de influencia entre los diferentes ámbitos de la gobernanza de las emergencias, por un lado, y dos dimensiones de la gobernanza multinivel, por otro: el traspaso de poderes (políticos, fiscales y administrativos) entre los diferentes niveles de gobierno y la coordinación de las respuestas a las emergencias (vertical, sectorial y territorialmente).

Por definición, el ámbito de la gobernanza de las emergencias más afectado por la gobernanza multinivel es la coordinación y la integración entre unidades gubernamentales. Las emergencias complejas como la de COVID-19 han demostrado hasta qué punto la coordinación vertical, sectorial y territorial está sometida a pruebas de resistencia como parte de la respuesta a la emergencia, debido a las tensiones inherentes entre la urgencia y la eficiencia, y el diálogo y el compromiso de múltiples actores. Otros ámbitos que influyen en la gobernanza multinivel (y son influidos por ella) son la capacidad administrativa y la resiliencia organizativa; la respuesta local y la dirección estratégica, y la autoridad y el liderazgo.

Tabla 1: Gobernanza multinivel y ámbitos de gobernanza de las emergencias seleccionados

La fuerza de la influencia entre los distintos ámbitos de la gobernanza de las emergencias y el traspaso de competencias y la coordinación como parte de la gobernanza multinivel de emergencia. Basado en opiniones razonadas del equipo de investigación de la EGI.

	TRASPASOS DE COMPETENCIAS			COORDINACIÓN		
	Políticas	Fiscales	Administrativas	Vertical	Sectorial	Territorial
Coordinación e integración entre unidades de gobierno	3	3	3	3	3	3
Capacidad administrativa y resiliencia organizativa	3	2	2	3	3	2
Respuesta local y dirección estratégica	3	2	2	3	3	3
Autoridad y liderazgo	3	2	2	2	2	2
Marcos legales y disposiciones constitucionales	3	2	3	3	1	2
Democracia y representación	3	2	2	3	1	2
Tecnologías de la información y gestión de datos	1	1	2	3	3	2
Cooperación y colaboración entre actores clave	2	1	1	2	3	3
Comunicación y consulta	3	1	1	2	3	2
Género y gobernanza	3	1	1	2	2	2
Transparencia, rendición de cuentas e integridad	2	1	2	1	1	1

1 Impacto indirecto
2 Impacto directo en algunos casos
3 Impacto directo en muchos casos

En las siguientes secciones, esta Nota Analítica ofrece una revisión de las respuestas de emergencia a la COVID-19 para ejemplificar el papel de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones estratégicas y la adopción de mecanismos de coordinación vertical.

2. INFLUENCIA DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Se revisaron un total de 14 estudios de caso de una muestra de estados federales, unitarios y cuasi-federales con el fin de analizar la influencia que tuvieron los gobiernos subnacionales dentro de las estructuras nacionales de respuesta a la COVID-19. La lista completa de países y la evaluación de sus sistemas multinivel de respuesta a las emergencias figuran en la tabla 2. En el anexo se encuentran las fuentes y un análisis más detallado.

Como era de esperar, la capacidad de los gobiernos subnacionales para influir y dirigir la respuesta a la COVID-19 en sus jurisdicciones siguió en gran medida los patrones de descentralización preexistentes. Los gobiernos subnacionales de los países federales fueron más propensos a tener un grado de influencia formal sobre la toma de decisiones de la estrategia de emergencia a escala nacional, y mucho más propensos a tener autonomía para imponer confinamientos y otras medidas de control de la infección dentro de sus jurisdicciones.

Todos los países federales incluidos en la muestra tuvieron una importante autonomía para dirigir la respuesta de emergencia dentro de sus jurisdicciones, pero el nivel de participación del gobierno nacional en la orientación y coordinación de estas respuestas subnacionales varió. En Alemania, por ejemplo, se celebraron conferencias periódicas entre los Länder y las autoridades federales para debatir y coordinar la estrategia. Los gobiernos de los Länder y los gobiernos locales también estuvieron en contacto regular. En Australia, los líderes estatales y territoriales estuvieron representados en el Consejo Nacional, un foro creado por el primer ministro para determinar la respuesta a la pandemia de COVID-19. En estos casos, existió una relativa coherencia entre las restricciones regionales a la pandemia y los canales abiertos y formalizados a través de los cuales podía tener lugar la coordinación horizontal y vertical.

En otros países federales, los gobiernos nacionales no desempeñaron un papel de coordinación importante. En Brasil y Estados Unidos, por ejemplo, hubo poca coordinación nacional de las respuestas a nivel estatal, y los gobiernos estatales y locales tuvieron un grado de influencia débil en la estrategia de emergencia a escala nacional, debido en parte a la polarización de los entornos políticos de ambos países. La respuesta a la pandemia tanto en Brasil como en Estados Unidos estuvo muy politizada, ya que el presidente Trump y el presidente Bolsonaro se resistieron a la introducción de medidas restrictivas de control de la infección y se opusieron a las medidas de confinamiento

y a los mandatos de obligatoriedad de mascarilla introducidos por los estados federados. Ante esta situación, algunos estados se reunieron de forma independiente para coordinar las restricciones entre sus jurisdicciones. Los estados de California, Washington y Oregón, por ejemplo, crearon un pacto en abril de 2020 para coordinar y colaborar en sus respuestas de emergencia, mientras que en Brasil los gobernadores de los estados se unieron para presionar al presidente para que introdujera un confinamiento nacional.

Por el contrario, los gobiernos subnacionales de la mayoría de los países unitarios incluidos en la muestra tuvieron un nivel de control débil sobre la respuesta a la pandemia dentro de sus jurisdicciones, y las medidas de control de la infección y los confinamientos se decidieron casi exclusivamente a escala nacional.

Sin embargo, hubo variaciones en el nivel de influencia de los gobiernos subnacionales en la estrategia nacional contra la pandemia en los países unitarios. Mientras que los gobiernos subnacionales del Reino Unido y de Egipto quedaron fuera de los comités consultivos y los órganos de toma de decisiones a escala nacional, los municipios de Chile estuvieron

representados en la Mesa Social COVID-19, y en Corea del Sur, los distritos y las regiones estuvieron representados en las reuniones diarias de la Sede central de medidas de seguridad y catástrofes en el momento álgido de la pandemia.

Aunque la posición de los gobiernos subnacionales en las estructuras de respuesta a la pandemia se vio afectada principalmente por los niveles de descentralización preexistentes, las rivalidades políticas y los compromisos a escala nacional también fueron factores de influencia importantes. A pesar de tener una estructura unitaria, podría decirse que los gobiernos subnacionales de Corea del Sur, por ejemplo, han tenido más influencia formal en las respuestas estratégicas a escala nacional que los estados de Estados Unidos.

Tabla 2: Influencia y autonomía de los gobiernos subnacionales en la respuesta de emergencia a la COVID-19

Estructura de gobierno	País	Centro de mando de emergencias: órgano de coordinación a escala nacional	Nivel de influencia subnacional a escala nacional	Nivel de autonomía subnacional en la respuesta dentro de sus jurisdicciones
Federal	Estados Unidos	Agencia Federal de Gestión de Emergencias, Centro de Control de Enfermedades	Grado de influencia bajo [1]	Grado de autonomía significativo
	Suiza	Unidad de Crisis de Coronavirus del Consejo Federal (marzo – junio de 2020) [2]	Grado de influencia significativo [3]	Grado de autonomía significativo
	Alemania	Ministerio Federal de Sanidad [4]	Grado de influencia significativo [5, 6]	Grado de autonomía significativo [7]
	India	Autoridad Nacional de Gestión de Catástrofes [8]	Grado de influencia medio [9]	Grado de autonomía significativo [10]
	Etiopía	Comité Ministerial Nacional COVID-19	Grado de influencia bajo [11]	Grado de autonomía significativo [12]
	Brasil	Grupo Ejecutivo Interministerial sobre Emergencias de Salud Pública de Importancia Nacional e Internacional [13]	Grado de influencia bajo [14]	Grado de autonomía significativo [15]
	Australia	Gabinete Nacional	Grado de influencia significativo [16]	Grado de autonomía significativo [17]
Unitario	Francia	Unidad Interministerial de Crisis	Grado de influencia bajo [18]	Grado de autonomía medio [19]
	Reino Unido	Agencia de Seguridad Sanitaria del Reino Unido [20]	Grado de influencia bajo [21]	Grado de autonomía bajo [22]
	Chile	Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI)	Grado de influencia medio [23]	Grado de autonomía bajo [24]
	Corea del Sur	Sede Central de Medidas de Seguridad y Catástrofes	Grado de influencia medio [25]	Grado de autonomía bajo [26]
	Egipto	Comité Superior de Gestión de Crisis de Nuevos Coronavirus	Grado de influencia bajo [27]	Grado de autonomía bajo
Cuasi-federal	España	Ministerio de Sanidad y otros ministerios	Grado de influencia medio [28]	Grado de autonomía medio [29]
	Sudáfrica	Consejo Nacional de Mando de Coronavirus [30]	Grado de influencia bajo [31]	Grado de autonomía bajo [32]

3. TRASPASOS DE COMPETENCIAS POR SECTOR GUBERNAMENTAL

El impacto general de las emergencias en la gobernanza multi-nivel suele ser polifacético y dinámico, ya que algunos sectores se ven más o menos afectados que otros, y las competencias y responsabilidades a veces pasan de un nivel de gobierno a otro varias veces a lo largo del período de emergencia.

La tabla 3 presenta ejemplos de traspasos de competencias relacionados con la COVID-19 hacia la centralización o la descentralización en sectores gubernamentales clave. Muchos de estos efectos son indirectos y pueden tardar años en desarrollarse plenamente. Los confinamientos, por ejemplo, suelen decidirse a nivel nacional y podrían tener un impacto significativo en la futura organización espacial de las ciudades si los patrones de teletrabajo y la localización resultan duraderos. Aunque esto no representa una centralización formal de la responsabilidad de la ordenación del territorio (normalmente a escala subnacional), es probable que el legado de los confinamientos nacionales influya considerablemente en la ordenación del territorio en el futuro. Esto puede considerarse una centralización indirecta en el sentido de que las futuras opciones de los gobiernos subnacionales en este sector pueden verse limitadas.

Los confinamientos y las prohibiciones de reuniones públicas instigados a nivel nacional también han tenido un gran impacto en las finanzas de sectores como la cultura y el transporte.

Cuando estos sectores están bajo el control de los gobiernos subnacionales, las restricciones de cierre pueden contribuir indirectamente a la centralización de estos sectores a través de la aplicación de limitaciones a las finanzas. En el Reino Unido, por ejemplo, las empresas de transporte se vieron obligadas a recurrir al gobierno nacional para que las rescatara debido a la presión financiera que suponía la reducción del número de pasajeros durante los confinamientos. Los fondos de rescate se concedieron con condiciones políticas, lo que conllevó una centralización efectiva del control de ciertos aspectos del sector del transporte. La centralización indirecta también puede tener lugar cuando los gobiernos nacionales ordenan actuaciones en sectores en los que los gobiernos subnacionales son los principales responsables. Los requisitos nacionales que afectan la dotación de personal o los protocolos de limpieza de los centros de cuidados o las órdenes de cierre de centros educativos son formas de centralización indirecta.

La forma de centralización más fuerte en respuesta a la pandemia ha sido, en general, en el sector sanitario. Tal y como se indica en la tabla 3, según una encuesta de la OCDE la recentralización de la atención sanitaria fue más común que la descentralización. La mitad de los países encuestados modificaron el reparto de responsabilidades en materia de atención sanitaria durante la pandemia, y la mayoría centralizó la atención sanitaria en cierta medida. Algunos países centralizaron ciertas actividades sanitarias y descentralizaron otras, aunque la descentralización exclusiva de la atención sanitaria fue poco frecuente.

Tabla 3: Ejemplos de traspasos de competencias entre niveles de gobierno vinculados a las respuestas de emergencia a la COVID-19

Sector	Efectos de la descentralización/centralización
Sanidad	Centralización: Según una <u>encuesta a 18 países</u> realizada por la OCDE en junio de 2020, la recentralización de la atención sanitaria fue más común que su descentralización. La mitad de los países encuestados modificaron el reparto de responsabilidades en materia de atención sanitaria durante la pandemia, ya sea mediante la descentralización o la recentralización. De estos países, la mayoría respondió a la crisis centralizando en cierta medida la atención sanitaria. Por ejemplo, en Alemania, el Bundestag modificó a mediados de marzo la <u>Ley para la Protección contra Infecciones</u> para ampliar las competencias del Ministerio Federal de Sanidad, lo que le permitió, entre otras cosas, redistribuir el personal médico por todo el país. Algunos países respondieron centralizando algunas actividades sanitarias y descentralizando otras. La descentralización exclusiva de la asistencia sanitaria fue poco común.
Cultura	Centralización: El cierre de locales culturales normalmente se decidió a escala nacional. En Bélgica, donde el sector cultural está <u>muy descentralizado</u> , el gobierno nacional <u>ordenó el cierre</u> de museos y otros espacios.
Servicios públicos	Centralización: En el estado de Nueva York, el gobernador Cuomo adoptó una ley en junio de 2020 que <u>impedía a las empresas de servicios públicos y privados</u> cortar los servicios esenciales a los residentes durante la pandemia. Esto se aplicó a las empresas municipales de servicios públicos. Centralización: En abril de 2020, el gobierno federal de Estados Unidos instauró un <u>Programa de Beneficios de Emergencia para Internet</u> para ayudar a reducir el coste del acceso a internet de los hogares que cumplieran los requisitos durante la pandemia de COVID-19.
Desarrollo económico	Centralización: Los paquetes de estímulo económico a escala nacional fueron la principal característica de la respuesta económica a la pandemia. Estas medidas tienen un impacto significativo en las economías locales, y el gasto de estímulo puede influir en las futuras decisiones políticas de los gobiernos locales, por ejemplo a través de las <u>subvenciones a escala nacional para las transiciones verdes</u> .
Vivienda	Centralización: En septiembre de 2020, los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de Estados Unidos impusieron una <u>moratoria nacional a los desahucios</u> por impago del alquiler. Fue un acto sin precedentes que afectó al sector de la vivienda, que suele estar controlado a escala estatal y local.
Educación	Centralización: Las decisiones sobre el cierre de escuelas y otros centros educativos se tomaron en gran medida en los gobiernos nacionales y estatales. Por ejemplo, en Corea del Sur, el gobierno nacional tomó la decisión de <u>cerrar escuelas en Seúl</u> en respuesta al aumento de casos de agosto de 2020.

Transporte urbano

Centralización: En algunos países, los gobiernos nacionales establecieron nuevas normas para las operaciones de transporte urbano. Por ejemplo, en Colombia, el gobierno nacional dispuso que los vehículos de transporte público funcionaran con un máximo del 35 % de su capacidad.

Centralización: La pandemia supuso una fuerte presión sobre las finanzas del transporte público y, en el Reino Unido, por ejemplo, las autoridades de transporte de las ciudades se vieron obligadas a solicitar rescates al gobierno nacional. Estos fondos acabaron llegando con condiciones políticas, lo que supuso una cierta centralización efectiva del control del sector del transporte público.

Descentralización: En muchos países, los gobiernos locales probaron soluciones nuevas y radicales para la redistribución del espacio urbano para fomentar el transporte no motorizado y otras funciones. Estas intervenciones fueron testeadas y, en su mayoría, confirmadas por los tribunales o las agencias federales. Para ello, Alemania es un buen estudio de caso. El Reino Unido aprobó una normativa de transporte de emergencia a escala nacional para facultar a los gobiernos locales para saltarse los procesos de consulta habituales para este tipo de intervenciones.

Vigilancia y seguridad

Descentralización: En el Reino Unido, la Ley de Coronavirus de 2020 otorgó a los gobiernos locales competencias de emergencia para realizar pruebas, retener y aislar a una persona cuando hubiera motivos razonables para pensar que pudiera estar infectada. En Austria, los gobiernos estatales fueron los responsables de aplicar las decisiones de cuarentena adoptadas a escala federal, pero tuvieron cierta autonomía para aplicar medidas más estrictas como algunas medidas de cuarentena en las regiones más pequeñas con altos índices de infección.

4. MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Esta sección presenta una visión general de la prevalencia de los distintos tipos de mecanismos de coordinación según las observaciones del equipo de investigación de la EGI en su revisión de la gobernanza multinivel en contextos de emergencia durante la respuesta a la COVID-19. Estos mecanismos, que se detallan en el Informe de Políticas #04, se han utilizado para coordinar la respuesta a la pandemia de forma vertical, entre diferentes niveles de gobierno; sectorialmente, entre diferentes sectores gubernamentales dentro de la misma unidad de gobierno, y territorialmente, entre unidades de gobierno del mismo nivel.

Tal y como se muestra en la tabla 4, los mecanismos de coordinación más comunes en todos los sectores fueron las estrategias de emergencia como referencias centrales, las tecnologías

de la información y la comunicación y la concentración de las competencias ejecutivas. Aunque las plataformas multiactor fueron una característica destacada de la respuesta a la COVID-19, sobre todo en lo que respecta a los comités científicos y multisectoriales que orientaron las respuestas a escala nacional, la creación de consenso entre un grupo más amplio de actores no formó necesariamente parte de estos mecanismos de coordinación.

La tabla 4 también muestra otros mecanismos de coordinación que pueden haber sido infrautilizados, por ejemplo, el desarrollo de capacidades de personas y equipos, y el ajuste de los límites sectoriales/geográficos a las necesidades de emergencia. Aunque las iniciativas de intercambio de conocimientos y experiencias, como la Experiencia de Aprendizaje en Vivo de CGLU y la plataforma Ciudades para la Salud Global de Metropolis, han permitido la coordinación a escala territorial entre los niveles subnacionales, existen pocas iniciativas de intercambio de conocimientos entre los niveles de gobierno nacional y local.

Tabla 4: Prevalencia de los mecanismos de coordinación

(Según las observaciones del equipo de investigación de la EGI en su revisión de la gobernanza multinivel en contextos de emergencia durante la respuesta a la COVID-19)

Coordinación de la emergencia de COVID-19

	Vertical	Sectorial	Territorial
Establecer estrategias de emergencia como referencia central	3	3	2
Utilizar exhaustivamente las tecnologías de la información y la comunicación	3	2	2
Ampliar y concentrar las competencias del ejecutivo (por ejemplo, mediante un grupo de trabajo)	2	2	2
Mejorar la colaboración de los actores clave para cada nexo de emergencia	2	2	2
Designar cuidadosamente el equipo de dirección de la emergencia en función de las necesidades específicas de la misma	2	2	1
Incorporar la toma de decisiones intersectoriales en todas las decisiones sectoriales	1	2	2
Centrarse en la gestión de tareas o metas interrelacionadas	1	2	1
Redistribuir los recursos basándose en evaluaciones multicriterio	2	1	2
Fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias junto con una cultura de colaboración	1	2	1
Promover las consultas o la creación de consenso a través de consejos o plataformas multiactor	1	1	1
Ajustar los límites sectoriales/geográficos a las necesidades de emergencia	1	2	1
Invertir en el desarrollo de capacidades de las personas, los grupos y la sociedad	1	1	1

1 En algunos casos 2 Predominante 3 Muy predominante

ANEXO

Notas sobre la tabla 2

Estados Unidos

[1] Aunque los estados dispusieron de una autonomía significativa para imponer sus propias medidas de control de la infección, apenas existieron canales formales de influencia para que los estados y otros gobiernos subnacionales hicieran aportaciones a las estrategias federales de respuesta a la infección. [COVID-19: A Case Study into American Federalism - FIU Law](#)

Suiza

[2] La Unidad de Crisis de Coronavirus del Consejo Federal se disolvió al mismo tiempo que se tomó la decisión de trasladar la responsabilidad de la respuesta del gobierno federal a los cantones. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-79522.html>

[3] La Conferencia de Gobiernos Cantonales celebra regularmente reuniones extraordinarias y el secretario general de la Conferencia es miembro del grupo de personal de crisis de la Confederación. <https://rm.coe.int/cddg-2020-20e-final-report-democraticgovernancecovid19-for-publication-/1680a0beed>

Alemania

[4] <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2021.1904398>

[5] Los gobiernos de los *Länder* fueron los principales responsables de la introducción de medidas de control de la infección. Se celebraron conferencias periódicas para coordinar las medidas de control de la infección entre el gobierno federal y los gobiernos de los *Länder*. Los *Länder* y los gobiernos locales también estuvieron en contacto regular. <https://rm.coe.int/cddg-2020-20e-final-reportdemocraticgovernancecovid19-for-publication-/1680a0beed>

[6] Las directrices conjuntas para frenar la propagación del coronavirus, adoptadas en marzo de 2020, representaron una convergencia de las diferentes estrategias de los gobiernos de los *Länder* facilitada por el gobierno federal. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2021.1904398>

[7] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3637013

India

[8] <https://ndma.gov.in/>

[9] La Agencia Nacional de Gestión de Catástrofes no tiene representación formal de los estados. Sin embargo, durante los primeros días de la pandemia se establecieron videoconferencias regulares entre el primer ministro y los ministros jefes de los diferentes estados. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/IndiaCOVID3.pdf>

[10] La Ley de enfermedades epidémicas de 1897 otorga a los estados la responsabilidad principal del control de las infecciones. Tienen autoridad para imponer prohibiciones a las reuniones públicas y cerrar escuelas y otros centros educativos. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/IndiaCOVID3.pdf>

Etiopía

[11] Las divisiones políticas en Etiopía durante la pandemia de COVID-19 afectaron a la coordinación. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/EthiopiaCOVID-1.pdf>

[12] La Constitución nacional permite a los estados declarar el estado de emergencia en caso de epidemia, si es necesario, para controlar la infección. <http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2020/04/EthiopiaCOVID-1.pdf>

Brasil

[13] <https://gh.bmj.com/content/bmjgh/5/10/e003549.full.pdf>

[14] La respuesta a la COVID-19 en Brasil provocó repetidos desacuerdos entre el presidente y los gobernadores estatales sobre la estrategia a tomar. La fragmentación de la situación política dificultó la coordinación de la respuesta de emergencia. <https://www.redalyc.org/journal/2410/241066211017/html/>

[15] Los gobernadores estatales tienen autoridad para imponer confinamientos en sus jurisdicciones. <https://www.france24.com/en/americas/20210304-sao-paulo-locks-down-as-brazils-daily-covid-19-deaths-reach-new-high>

Australia

[16] Los líderes federales, estatales y territoriales están representados en el Gabinete Nacional que coordina la estrategia para hacer frente a la COVID-19. <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/may/29/coag-is-no-more-national-cabinet-here-to-stay-with-focus-on-post-covid-job-creation>

[17] Los dirigentes estatales pueden imponer confinamientos en sus jurisdicciones. <https://www.nsw.gov.au/covid-19/rules>

Francia

[18] Los gobiernos subnacionales no están representados en la Unidad Interministerial de Crisis. Sin embargo, las decisiones se comunican a escala local a los prefectos (los representantes del Estado en el territorio) a través del Centro Operativo de Gestión Interministerial de Crisis, situado en el Ministerio del Interior. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/building-resilience-to-the-covid-19-pandemic-the-role-of-centres-of-government-883d2961/>

[19] Aunque las prefecturas no son entidades subnacionales electas sino instituciones desconcentradas, durante la pandemia facilitaron en cierto grado el enfoque territorial en las respuestas (si se compara con las medidas implementadas en todo el país). Ni los gobiernos locales y regionales ni las prefecturas tienen poder para imponer confinamientos o cierres. No obstante, después de mayo de 2020 se autorizó a las prefecturas para que restringieran las reuniones públicas y tomaran decisiones sobre la obligatoriedad de mascarilla. En algunos casos, como en los territorios de ultramar situados en el Caribe, incluso se les permitió imponer toques de queda y el confinamiento de la población. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>

Reino Unido

[20] <https://www.gov.uk/government/publications/containing-and-managing-local-coronavirus-covid-19-outbreaks/covid-19-contain-framework-a-guide-for-local-decision-makers>

[21] El gabinete nacional determinó la estrategia ante la COVID-19. Los alcaldes de las regiones metropolitanas se quejaron públicamente de la falta de consulta <https://www.thebusinessdesk.com/northwest/news/2063177-metro-mayors-joint-plea-to-government-on-vital-coronavirus-testing-data>

[22] Los gobiernos locales no tuvieron autoridad para imponer sus propias medidas de control de la infección.

Chile

[23] El gobierno nacional creó la Mesa Social COVID-19, constituida por representantes de asociaciones municipales, autoridades gubernamentales, académicos y profesionales de la salud. Este órgano se reúne dos veces por semana. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>

[24] En Chile se impusieron confinamientos locales, los cuales fueron decididos por el gobierno nacional. <https://www.jogh.org/documents/2021/jogh-11-05002.htm>

Corea del Sur

[25] El órgano estratégico responsable de la estrategia COVID-19 es la Sede Central de Medidas de Seguridad y Catástrofes. Este órgano se reunió diariamente durante el período en que el nivel de riesgo era rojo, y en las reuniones participaban el primer ministro, los ministros nacionales y los representantes de todas las ciudades y distritos. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/06/MENA-Covid-19-Survey-South-Korea-Dyer-June-14-2021.pdf>

[26] En Corea del Sur hubo confinamientos locales, pero fueron decididos por la Agencia Nacional de Control y Prevención de Enfermedades de Corea. <https://www.theguardian.com/world/2021/jul/10/seoul-heads-for-lockdown-as-infections-spiral-in-south-korea>

Egipto

[27] Durante los talleres realizados por la EGI sobre coordinación y gobernanza multinivel en abril de 2021, los participantes de Egipto informaron de que los gobiernos subnacionales tenían poca influencia en la política de respuesta a la COVID-19 a escala nacional. Para obtener más información sobre estos talleres, consulte el Informe de Políticas 04.

España

[28] La Conferencia de Presidentes, constituida por el presidente español y por los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, se reunió periódicamente por videollamada al inicio de la pandemia. La Federación Española de Municipios y Provincias también formó parte del Centro de Coordinación Operativa. [https://www.coe.int/en/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:\[22\]}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/cddg-and-covid#{%2264787140%22:[22]})

[29] Tras las acusaciones de recentralización de Barcelona, el presidente Sánchez ofreció la opción de declarar un estado de alarma regional a cada una de las 17 comunidades autónomas, lo cual les otorgaba más capacidad para gestionar directamente la situación en sus territorios. Las comunidades autónomas tienen autoridad para imponer toques de queda. <https://www.barcelona.cat/covid19/en/measures-combat-covid-19-barcelona>

Sudáfrica

[30] http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2021/08/Covid-19_Multi-Level_Governance_Transgression_Innovations_SouthAfrica.pdf

[31] No hubo representación subnacional en el Consejo Nacional de Mando de Coronavirus, el cual determinó la estrategia de COVID-19 en los primeros días de la pandemia. El Comité Intergubernamental de Gestión de Desastres, que incluye al presidente y a los nueve presidentes provinciales, no se movilizó de forma significativa durante la respuesta a la pandemia. http://www.forumfed.org/wp-content/uploads/2021/08/Covid-19_Multi-Level_Governance_Transgression_Innovations_SouthAfrica.pdf

[32] No hubo confinamientos subnacionales. <https://business-tech.co.za/news/trending/514988/its-time-for-south-africa-to-look-at-localised-and-provincial-lockdowns-economists/>