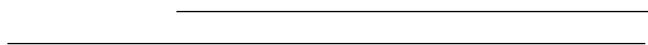
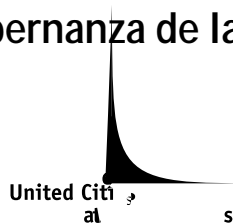


# GOBERNANZA MULTINIVEL Y COORDINACIÓN DE LA EMERGENCIA DE LA COVID-19

La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones



# 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 0 -1.2 Td[s,

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.

ToJO -1.2 Tdb29.75F.4581 0 0 1 458.4325 66.6736 cm0 0 m83.57 0 ISBT/

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

## 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

## 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

---

## ANEXO

Notas sobre la tabla 2

## 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](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](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/>