



Escuela de Gobierno
Alberto Lleras Camargo

Apuntes de Gestión y Políticas Públicas

Esta serie busca visibilizar y poner en el debate público discusiones sobre instrumentos, ideas y recomendaciones de política que se alimentan desde nuestra propia investigación, desde la experiencia de los hacedores de política y expertos, y desde la literatura de punta en el campo de los asuntos públicos: la gestión y las políticas públicas. Tiene un enfoque de coyuntura y busca contribuir con lecciones, aprendizajes, ideas e instrumentos de política a una discusión amplia entre academia, actores estatales y sociedad civil sobre potenciales respuestas a ingentes problemas colectivos y sociales.

Abril de 2020 | No. 01 |

**COVID-19: una prueba ácida a la capacidad de Estados, gobiernos y sociedades.
Recomendaciones de gestión y políticas públicas para una respuesta integral y coordinada**

Pablo Sanabria-Pulido

Profesor asociado, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes



| GobiernoUAndes

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964 Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia

El problema

En un contexto de capacidad institucional divergente por países, la pandemia del COVID-19 emerge como un complejo problema transnacional que, hasta ahora, se ha buscado responder con respuestas nacionales, intrafronterizas y desarticuladas. En ese contexto, cada país ha empezado a responder con lo que tiene de capacidad institucional. Las respuestas usualmente recurren a lo estatal y organizaciones de la sociedad civil, pues la dimensión del problema trae retos de planeación y coordinación que el mercado no resuelve por sí solo, si bien se observan iniciativas interesantes desde los actores privados (donaciones, intervenciones, apoyos a iniciativas estatales).

No obstante, la capacidad institucional refleja importantes desigualdades a través de los países, y dentro de ellos, que no facilitan respuestas sólidas y coordinadas internamente. Por ejemplo, la oferta de salud, en varios países, ha involucrado un viraje hacia el mercado que ha dificultado el acceso universal, mientras, por el otro lado, la infraestructura hospitalaria pública ha sido reducida por años como parte de reformas a sistemas de salud disfuncionales e insostenibles financieramente.

La descentralización en la implementación de la política social y de protección dificulta, en algunos casos, las respuestas ordenadas y coordinadas, mientras la excesiva centralización introduce demoras y reprocesos costosos en emergencia. Finalmente, la reducida capacidad de ciencia y tecnología, en países que históricamente han destinado muy bajos porcentajes de su presupuesto al desarrollo de capacidades científicas locales, hace menos posibles respuestas efectivas en materia de infraestructura para pruebas, testeos masivos, seguimientos, adaptaciones de protocolos y trazabilidad de sistemas de salud y control de enfermedades.



En esta edición

Camilo Andrés Ayala Monje, diagramación

Angélica Cantor Ortiz, corrección de estilo

El contexto

La pandemia del COVID-19 ha traído importantes cambios en comportamientos, formas de vida e interacción social de las personas. A nivel colectivo, ha puesto sobre la mesa un enorme reto a la capacidad de naciones y sociedades para gestionar la crisis y resolver su propia supervivencia. En últimas, por su dimensión y demandas de coordinación, este reto, principalmente, pone a prueba la capacidad institucional de Estados y sociedades para actuar de forma efectiva frente a la contingencia. Así, la respuesta a la crisis es, en realidad, una serie de disposiciones y acciones que implican para los gobiernos la rápida toma de decisión con poca información, ajustar prácticas y marcos normativos, gestionar y movilizar recursos, infraestructura y capital humano en un contexto de urgencia.

La respuesta también implica diseñar, sobre la marcha, políticas y programas que fortalezcan la respuesta del aparato de salud, la política social, la actividad económica y la seguridad y el orden público, entre otros. Una combinación compleja de programas y acciones, usualmente de corto plazo, que incentiven cambios en comportamientos individuales y colectivos, y que mitiguen los amenazantes riesgos sociales y económicos de una pandemia desconocida y sin antecedentes a nivel global. Todo ello sin descuidar el balance de la gobernabilidad y legitimidad de las medidas entre ciudadanos y grupos de actores. Así, la crisis del COVID-19 ha configurado un super *wicked problem* (problema de difícil resolución) en políticas públicas que puede sobrecargar la capacidad institucional de sistemas que usualmente no están preparados para gestión de crisis y emergencias.

En 2016, la prestigiosa revista académica del Reino Unido, *Public Administration* publicó una visionaria edición especial sobre gestión de crisis y emergencias en las administraciones públicas. En dicha edición, Arjen Boin y Martin Lodge (2016) hablaron de la necesidad de generar mejor conocimiento en la disciplina para crear capacidad institucional que permita enfrentar crisis globales de diferente tipo, en las que las estructuras administrativas nacionales serían insuficientes. La clave, según los autores, era estudiar estos fenómenos más a fondo para ayudar a Estados y sociedades a desarrollar resiliencia frente a la mayor frecuencia de amenazas y riesgos de gran tamaño y alcance internacional. Dentro de esas amenazas, la aparición de problemas transnacionales, advertían, iba a ser más frecuente y con un efecto más dañino y global, en los que las burocracias nacionales se iban a ver a gatas para responder a amenazas más complejas que cualquiera de los problemas que hasta ahora habían enfrentado y que creían de difícil solución.

Para Boin y Lodge, estas amenazas llegan y difícilmente las respuestas de los sistemas administrativos serán rápidas y ajustadas a su dimensión real, porque esta no se evidencia hasta que han avanzado. Usualmente se atenderán a través de la improvisación y la experimentación, como es de esperarse, pero menos por la colaboración. Efectivamente, podemos evidenciar hoy mucho de lo mencionado por los autores en las respuestas de gobiernos nacionales y subnacionales alrededor del mundo con la pandemia del COVID-19.



Los dilemas

La pandemia actual enfrenta a tomadores de decisión a disyuntivas muy complejas en materia de políticas públicas y valores públicos. Por ejemplo, ¿cómo lidiar con objetivos como mantener la economía a flote y asegurar la menor interacción posible de ciudadanos y grupos? ¿Cómo generar un equilibrio entre las necesidades de supervivencia actual y las posibilidades futuras de crecimiento y reactivación? ¿Cómo asegurar transparencia en datos y rendición de cuentas, pero, a la vez, mantener el control sobre la información y asegurar su uso adecuado por parte de los ciudadanos, en un contexto de difusión indiscriminada de información imprecisa y falsa? ¿Cómo hacer testeos masivos en contextos de baja o concentrada infraestructura para pruebas y alta

escasez de insumos? ¿Cómo hacer seguimiento a comportamientos e interacciones con miras a controlar el avance del contagio y, al mismo tiempo, asegurar la privacidad y autonomía de los ciudadanos? ¿Cómo asegurar *enforcement* (la capacidad de los gobiernos y autoridades para hacer cumplir las leyes y asegurar adherencia ciudadana en políticas públicas) y mantener legitimidad en contextos conflictivos de gobernanza en diferentes niveles con actores y grupos que buscan intereses dispares? Los anteriores no son dilemas menores para la gestión y las políticas públicas, difícilmente las sociedades y gobiernos del mundo habían enfrentado una problemática tan retadora a nivel global en las últimas décadas.

Instrumentos de política

Sin pretender ser exhaustivo en cómo resolver esos dilemas, este documento se enfoca en cuatro instrumentos de política que pueden apoyar la gestión de gobiernos nacionales y locales en esta emergencia.

Como primera medida, y en el corto plazo, un primer instrumento es **la comunicación efectiva en políticas públicas, la transparencia y la cercanía al ciudadano**. La comunicación en políticas públicas es simple y directa. Se requiere concreción, claridad, síntesis y brevedad, y sencillez, para que el ciudadano con cualquier grado de comprensión la entienda, pero también suficiente detalle para no generar malentendidos. Un balance difícil de alcanzar. La comunicación de aspectos técnicos complejos, como sucede con esta crisis, debe ser simplificada. En lo posible no se debe abarrotar con información y ruido innecesario al ciudadano.

Se requiere diseñar una estrategia comunicativa atada a unos objetivos de política pública claros, que en el caso de COVID-19 deberían centrarse en facilitar comportamientos para reducir contagios, disminuir potencial letalidad masiva y asegurar la funcionalidad de áreas claves de la economía. Esto debe ir complementado con estrategias de levantamiento de información, en coproducción con la ciudadanía para generar una externalidad de red que cree evidencia para el diseño de política y para los propios comportamientos ciudadanos. La distribución de datos en tiempo real permite que los ciudadanos tomen decisiones informadas. Esto también implica invertir fuertemente en tecnología que facilite el seguimiento a comportamientos sin violar privacidad y el diseño de un sistema de rastreo del virus que permita asegurar trazabilidad de síntomas y contagios. La clave, entonces, es una comunicación efectiva que satisfaga necesidades de información del ciudadano para tomar decisiones informadas y aseguren su

coproducción/colaboración con comportamientos responsables individual y colectivamente. Así mismo, apoyarse en el uso de TIC que permitan, no solo mayor información en tiempo real, sino un seguimiento efectivo al problema de política pública para diseñar estrategias de atención.

El siguiente instrumento es la **gobernanza multinivel y la gestión efectiva de las relaciones intergubernamentales**. Las

respuestas al COVID-19 han mostrado conflictos que no son inusuales en políticas públicas entre gobiernos nacionales y gobiernos subnacionales. La teoría de las relaciones intergubernamentales plantea la necesidad de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para mejorar la efectividad en las políticas públicas (Sanabria, 2019). Esa coordinación requiere de los líderes gubernamentales habilidades de cooperación, persuasión, negociación, regateo que faciliten la articulación con otras instancias gubernamentales horizontal y verticalmente. Tal como han afirmado Guillermo Cejudo y David Gómez, el federalismo no es precisamente el mejor sistema para responder de forma articulada a una amenaza del nivel del COVID-19. Las respuestas desorganizadas y descoordinadas no solo agravan las posibilidades de expansión del problema de política pública, sino que generan grandes riesgos de legitimidad y gobernabilidad que desarticulen el orden social al interior de un país. Así, es clave en crisis más que nunca la búsqueda de mecanismos colaborativos formales e informales y el aprovechamiento de esquemas asociativos entre municipios y departamentos que permitan optimizar recursos, generar economías de escala y facilitar las transferencias de capacidad entre entes territoriales con muy diversos niveles de capacidad institucional para enfrentar la crisis.

La emergencia económica debería permitir tomar decisiones desde el nivel nacional que coordinen y habiliten esfuerzos desde lo local hacia lo nacional de forma articulada, y apuntando al mismo objetivo de mitigación de los efectos de la crisis. Aquí la clave es mantener unas relaciones efectivas, fluidas, informadas y respetuosas entre los niveles nacional y subnacional, con el fin de asegurar los principios de las relaciones intergubernamentales: autonomía local en un contexto de cooperación, información compartida y consulta mutua. Una mesa/canal de trabajo intergubernamental, donde tengan espacio autoridades locales de diferentes niveles y autoridades

nacionales con canales fluidos de comunicación y espacios de deliberación puede aportar a matizar las tensiones que se dan entre los niveles de gobierno.

Un tercer instrumento es la **gobernanza colaborativa y búsqueda de cooperación y coordinación intersectorial y con la sociedad civil**. La crisis ha desnudado, por un lado, ausencias institucionales y fallas de gobierno en algunas áreas claves, por debilidades del modelo burocrático, por clientelismo y corrupción,



y/o por reformas reduccionistas del Estado que han minado capacidad institucional. Pero también fallas de mercado persistentes luego de una mayor participación privada en la provisión de bienes y

servicios públicos, algunas de ellas con buenos resultados para el ciudadano por competencia e incentivos a la innovación y el desempeño, pero otras no tan positivas por problemas de contratación, mala gestión, corrupción y/o captura del Estado por intereses privados/gremiales, entre otras.

La respuesta a la crisis requiere Estados (y sociedades) capaces de responder de forma efectiva, rápida y coherente, en un contexto democrático y de derechos humanos. Pero también la necesidad de contar con mercados que operen en condiciones amplias de competencia y donde la participación privada no se vea desplazada por distorsiones innecesarias al mercado desde lo estatal. La urgencia de respuestas altamente coordinadas en salud pública para la mejora de la infraestructura en pruebas de COVID-19 y seguimiento de datos, la coordinación de ayudas y asistencia social, la reactivación económica, entre otras áreas de la política pública frente a la pandemia, se benefician de un marco institucional que facilite la coordinación y la colaboración intersectorial.

Los mecanismos de cocreación y coproducción de políticas públicas con sector privado y sociedad civil pueden, incluso, mejorar la capacidad institucional y facilitar presencia en el territorio. Para ello es necesario generar relaciones de confianza para que, con la participación de actores privados y sociedad civil, se mitiguen los riesgos de la pandemia, se acelere y asegure la efectividad de la política social, y se posibilite la sostenibilidad de la empresa privada en un marco de acciones de contención y supresión. *En este contexto es clave generar esos espacios de colaboración con privados y sociedad civil que permita abrir el espacio de decisión en un contexto de gobernanza colaborativa. Una medida útil es la creación de una mesa intersectorial (a nivel nacional*

y regional) que, de forma amplia, recoja necesidades y visiones de actores públicos, privados y sociedad civil para brindar respuestas más integrales a los retos que enfrenta la sociedad para responder a la crisis.

Un último instrumento a recomendar es el **uso del empleo público** (racionalizado, por supuesto) **como estrategia para la reactivación económica y del mercado laboral**. Las medidas de contención y supresión traen como uno de sus efectos no intencionados la desaceleración de la actividad económica, lo cual genera fuertes choques negativos al mercado laboral y el empleo. Una línea de política usual en situaciones de recesión o depresión es seguir políticas fiscales expansivas buscando estimular la demanda agregada a través del gasto público. El Estado como empleador de grandes volúmenes se convierte en un actor clave para las políticas de reactivación, empleo y política social. *En este sentido, particularmente con la contratación de personal, el Estado puede jugar un rol clave en la demanda de empleo, tal como se ha visto en los casos de Dinamarca (Goodman, 2020) y como ha sugerido el World Economic Forum en su blog (Panjabi, 2020). Las entidades estatales podrían contratar personas en diferentes actividades (incluso para las actividades mismas de lucha contra el virus, levantamiento de información y control de la pandemia), que pueden ser prestadas incluso en confinamiento y de forma temporal.* Eso sí, siguiendo lineamientos de racionalización, como hemos indicado desde la Escuela de Gobierno para evitar riesgos de desplazamiento de funciones de la carrera administrativa, riesgos de clientelismo y corrupción, y desborde de gastos por la contratación de personal (Sanabria et al., 2019).



Instrumentos y recomendaciones de política

1. Comunicación efectiva en políticas públicas, transparencia y cercanía al ciudadano

Satisfacer necesidades de información de los ciudadanos para que tomen decisiones informadas y aseguren su coproducción/colaboración con comportamientos responsables individual y colectivamente. Diseñar una estrategia comunicativa atada a unos objetivos de política pública claros, que en el caso de COVID-19 deberían centrarse en reducir contagios, disminuir potencial letalidad masiva y asegurar la funcionalidad de áreas claves de la economía. Así mismo, apoyarse en uso de TIC que permitan, no solo mayor información en tiempo real, sino un seguimiento efectivo al problema de política pública para diseñar estrategias de atención y rastreo de información con base en información incluso reportada directamente por los ciudadanos.

2. Gobernanza multinivel y gestión efectiva de relaciones intergubernamentales

Mantener relaciones efectivas, fluidas, informadas y respetuosas entre los niveles nacional y subnacional, con el fin de asegurar los principios de las relaciones intergubernamentales: autonomía local en un contexto de cooperación, información compartida y consulta mutua. Búsqueda de mecanismos colaborativos y aprovechamiento de esquemas asociativos entre entes territoriales para generar economías de escala y facilitar transferencias de capacidad. Los gobiernos pueden crear una mesa/canal de trabajo intergubernamental, donde tengan espacio autoridades locales de diferentes niveles y autoridades nacionales con canales fluidos de comunicación y espacios de deliberación.

3. Gobernanza colaborativa y búsqueda de cooperación y coordinación intersectorial y con sociedad civil

Los mecanismos de cocreación y coproducción de políticas públicas con sector privado y sociedad civil pueden mejorar la capacidad institucional y facilitar presencia en el territorio. Es clave generar espacios de colaboración con privados y sociedad civil que permita abrir el espacio de decisión en un contexto de gobernanza colaborativa. Los gobiernos pueden crear una mesa intersectorial (a nivel nacional y regional) que, de forma amplia, recoja necesidades y visiones de actores públicos, privados y sociedad civil para brindar respuestas más integrales a los retos que enfrenta la sociedad para responder a la crisis.

4. Uso del empleo público como estrategia para la reactivación económica y del mercado laboral

A través de la contratación de personal, el Estado puede jugar un rol clave en la demanda de empleo, tal como se ha visto en los casos de Dinamarca (Goodman, 2020) y como ha sugerido el World Economic Forum en su blog (Panjabi, 2020). Las entidades estatales podrían contratar personas en diferentes actividades (incluso para las actividades mismas de lucha contra el virus, levantamiento de información y control de la pandemia), que pueden ser prestadas en confinamiento y de forma temporal.

A modo de conclusión

En ese orden de ideas, estas cuatro recomendaciones apuntan a formular instrumentos desde la gestión y las políticas públicas que no solo fortalezcan la capacidad institucional de forma un poco más homogénea a lo largo de las diferentes capas del gobierno nacional y subnacional, sino que integren a la sociedad civil, a los ciudadanos y al sector privado como parte de una estrategia colaborativa que permita responder de forma articulada e integral a una crisis que amenaza con tomar buena parte de los recursos, y pone a prueba la capacidad institucional del Estado en diferentes países. Si bien los instrumentos referenciados aquí no pretenden ser exhaustivos, sí buscan poner sobre el tapete posibilidades que los tomadores de decisión pueden tener en su acervo como alternativas de política pública durante la gestión de la emergencia de la COVID-19.

Referencias

Boin, A. y M. Lodge (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management: A Time for Public Administration. *Public Administration* 94:2, p. 289-298.

Cejudo, G., y D. Gómez (2020). ¿Federalismo en cuarentena? *Nexos: blog de federalismo*. Disponible en: <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/03/federalismo-en-cuarentena/>

Goodman, P. (2020). The Nordic Way to Economic Rescue. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/03/28/business/nordic-way-economic-rescue-virus.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>

Sanabria, P. (2019). Las capacidades institucionales de los municipios colombianos. En: Grin, Eduardo y Carrera-Hernández, Ady y Abrucio, Fernando (Eds.). *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos. Actualidad, brechas y perspectivas*. Editora FGV, Fundação Getulio Vargas.

Sanabria, P., González, M. A. y Becerra, O. (2019). ¿Cómo mejorar y racionalizar la contratación por prestación de servicios en el sector público en Colombia? Una mirada desde la calidad del empleo. Nota de Política No. 35 de la Universidad de los Andes. Disponible en: <https://egob.uniandes.edu.co/images/books/NP/NP-35.pdf>

Panjabi, R. (2020). The job description for a COVID-19 community health worker - and how this could fight US unemployment. *World Economic Forum Agenda*. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/retraining-unemployed-fight-covid-19/>