

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CRISIS DE LA COVID-19. DESAFÍOS PRÁCTICOS

STATE AND PUBLIC POLICIES IN THE COVID-19 CRISIS. PRACTICAL CHALLENGES

Maximiliano Campos Ríos

Licenciado en Ciencia Política y Magíster en
Administración y Políticas Públicas
Profesor de la Universidad de Buenos Aires
maximilianocampos@gmail.com

María del Rosario Sacomani

Licenciada en Ciencia Política y Maestranda en
Administración y Políticas Públicas
Profesora de la Universidad de Buenos Aires
msacomani@sociales.uba.ar

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvpg.19.2020.06>

Recibido: 01/11/2020

Aceptado: 09/12/2020

© 2020 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Lan honek 2020an larrialdia kudeatzeko eta COVID-19aren pandemia kudeatzeko Estatuaren eta politika publikoen arazo teoriko eta praktikoa nagusiak egituratu nahi ditu. Hauek dira: 1) estatuaren gaitasuna; 2) larrialdiaren kudeaketa; 3) baliabideen mobilizazioa; 4) barne-artikulazioak eragindako arazoak; 5) maila anitzeko koordinazioa; 6) komunikazioaren erronkak; 7) ebidentziaren erabilera eta ziurgabetasunaren kudeaketa; 8) protokoloen eraikuntza; 9) prozesuaren gobernantza eta lidergoa; eta 10) larrialdian zehar *compliance* publikoa. Ildo horretan, «normaltasun berriaren» erronkek eskatzen dute, alde batetik, larrialdiaren kudeaketatik ikasitako irakaspenak txertatzea, eta, bestetik, ezartzen den unetik bertatik eredu krisian jarriko duen ariketa prospektibo bat egitea, eredu egokitzeko alderdiak indartzeko, errealitate kontingente eta desafiataile baten esparruan.

Gako-hitzak: COVID-19, Estatu, kudeaketa, pandemia, politika publikoak.

Resumen: El presente trabajo intenta estructurar los principales problemas teóricos y prácticos del Estado y las políticas públicas para el manejo de la emergencia y la gestión de la pandemia del COVID-19 durante el 2020. Estos son: 1) la capacidad estatal; 2) la gestión de la emergencia; 3) la movilización de recursos; 4) los problemas de articulación interna; 5) la coordinación multinivel; 6) los desafíos de la comunicación; 7) el uso de evidencia y la gestión de la incertidumbre; 8) la construcción de protocolos; 9) la gobernanza y liderazgo del proceso; y 10) el cumplimiento normativo (*compliance*) público durante la emergencia. En ese sentido, los desafíos de la «nueva normalidad» implican, por un lado, incorporar las lecciones aprendidas de la gestión de la emergencia, y por el otro, hacer un ejercicio prospectivo que ponga en crisis al modelo desde el momento de su implantación y que potencie los aspectos adaptativos del mismo en el marco de una realidad contingente y desafiante.

Palabras clave: COVID-19, Estado, gestión, pandemia, políticas públicas.

Abstract: This paper attempts to structure the main theoretical and practical problems of the State and public policies for emergency management and the administration of the Covid19 pandemic during 2020. These are: 1) State capacity; 2) Emergency management; 3) Mobilization of resources; 4) Internal articulation problems; 5) Multilevel coordination; 6) Communication challenges; 7) The use of evidence and the management of uncertainty; 8) Construction of protocols; 9) Governance and leadership of the process; and 10) Public compliance during the emergency. In this sense, the challenges of the «new normal» imply, on the one hand, incorporating the lessons learned from emergency management, and on the other, carrying out a prospective exercise that puts the model in crisis from the moment of its implementation., empowering the adaptive aspects of it in the framework of a contingent and challenging reality.

Keywords: COVID-19, management, pandemic, public policies, State.

Sumario:

1. Introducción.—2. Problemas teóricos y prácticos del Estado. 2.1. La capacidad estatal. 2.2. La gestión de la emergencia. 2.3. La movilización de recursos. 2.4. Los problemas de articulación interna. 2.5. La coordinación multinivel. 2.6. Los desafíos de la comunicación. 2.7. El uso de evidencia y la gestión de la incertidumbre. 2.8. La construcción de protocolos. 2.9. La gobernanza y liderazgo del proceso. 2.10. El cumplimiento normativo (*compliance*) público durante la emergencia.—3. Desafíos y recomendaciones para crisis futuras.—4. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) declaró que, dados los niveles de propagación y gravedad, la enfermedad COVID-19 (acrónimo del inglés *coronavirus disease 2019*) podía entrar en la categoría de pandemia. Este nuevo escenario, que comenzaba a replicarse a una velocidad alarmante por todo el globo, puso a los gobiernos frente a una realidad para la cual no estaban preparados y de la que tampoco existían antecedentes que hubiesen sentado pautas de acción. Ningún Estado en el mundo estaba preparado para enfrentar el desafío que planteó la COVID-19 y, a pesar de lo inédito de este nuevo tipo de coronavirus y del desconocimiento sobre sus alcances, los gobiernos de cada uno de los países que comenzaban a contabilizar infectados se dieron a la tarea de buscar respuestas en tiempo real a una situación desconocida y vertiginosa.

La pandemia de COVID-19 tiene la particularidad de trascender la emergencia sanitaria. A nivel mundial se replican las consecuencias económicas y sociales que exponen fragilidades de los Estados y desigualdades entre ellos para gestionar la crisis. Si bien cada Estado se ha ocupado de sortear las dificultades a medida que se fueron presentando con los recursos de los que disponían, a casi un año de la identificación de este desconocido tipo de enfermedad inusualmente contagiosa y letal, una de las primeras lecciones de las que se debe tomar nota es que para superar esta crisis es necesario desarrollar un enfoque integral. Identificar las fragilidades que presenta cada Estado y las desigualdades que se registran entre ellos son el puntapié para avanzar sobre una estrategia a nivel mundial que permita llevar a cabo acciones coordina-

das y complementarias, tomando en cuenta la experiencia recolectada de la gestión de otra pandemia relativamente reciente, el VIH/SIDA.

Sin embargo, a pesar de que la estrategia y cooperación internacionales se revelan esenciales para alcanzar el objetivo de superar las crisis provocadas por la pandemia de COVID-19, hay consenso científico mundial en torno a que los Estados y la población tendrán que desarrollar estrategias que les permitan convivir con el virus y minimizar los contagios, ya que no hay perspectivas de que se lo pueda erradicar en el corto o mediano plazo. Por este motivo, si bien se reconoce la necesidad e importancia de un abordaje internacional, es menester comenzar por el nivel doméstico de gestión.

Las crisis desatadas a raíz de la pandemia son de diversa índole y alcance, y dependen de las características de cada Estado afectado. Sin embargo, la crisis económica es compartida por todo el globo. Frente al dilema al que se vieron enfrentados los Estados, donde las opciones siguen oscilando entre priorizar la atención de la salud o la economía, la salud continúa ocupando el primer lugar, en desmedro de la actividad económica. De esta forma, se configura un efecto en cadena que va desde la caída de los mercados, pasando por el cierre de empresas y pérdida de miles de empleos, hasta el deterioro de los ingresos de los particulares a nivel mundial. Como sostiene Oszlak (2020), a pesar de los grandes costos del deterioro económico, son los Estados y no los mercados quienes tienen las capacidades de hacer frente a las diversas crisis que presenta la pandemia.

Esta es la razón por la que el presente trabajo intenta estructurar, desde un enfoque integral, los principales problemas teóricos y prácticos del Estado y las políticas públicas para el manejo de la emergencia y la gestión de la pandemia de COVID-19. Estos son: 1) la capacidad estatal; 2) la gestión de la emergencia; 3)

la movilización de recursos; 4) los problemas de articulación interna; 5) la coordinación multinivel; 6) los desafíos de la comunicación; 7) el uso de evidencia y la gestión de la incertidumbre; 8) la construcción de protocolos; 9) la gobernanza y liderazgo del proceso; y 10) el cumplimiento normativo (*compliance*) público durante la emergencia. En ese sentido, los desafíos de la «nueva normalidad» implican, por un lado, incorporar las lecciones aprendidas de la gestión de la emergencia, y por el otro, hacer un ejercicio prospectivo que ponga en crisis al modelo desde el momento de su implantación y que potencie los aspectos adaptativos del mismo en el marco de una realidad contingente y desafiante.

A continuación, se abordará cada uno de los problemas estatales identificados, para luego delinear una serie de conclusiones preliminares.

2. Problemas teóricos y prácticos del Estado

2.1. La capacidad estatal

La noción de capacidad estatal aquí sostenida es la que Repetto define como «la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas» (Repetto, 2003: 6).

Cada Estado puso de manifiesto sus capacidades estatales en el manejo de la pandemia de COVID-19, pero la velocidad de contagio y la urgencia de la toma de decisiones mostró la heterogeneidad existente. Si bien muchos Estados diseñaron y acordaron estrategias centradas en la salud pública, los éxitos obtenidos no impidieron que la situación socioeconómica entrara en crisis a nivel mundial, mostrando, en algunos casos, los problemas estructurales de esas entidades.

Gestionar la cosa pública en tiempos de incertidumbre implica la necesidad de alcanzar consensos entre el Estado y los niveles subnacionales, ya que las complejidades no desaparecerán cuando la pandemia sea erradicada o controlada, sino que serán parte de lo que se dio en llamar «la nueva normalidad» o «la nueva realidad». En este sentido, hoy un

Estado capaz es aquel que puede garantizar la provisión de bienes y servicios públicos, dentro de un contexto de adversidad que plantea la necesidad de elaborar y gestionar políticas públicas de calidad e innovadoras. Para lograr este objetivo, los Estados deben centrarse en fortalecer una serie de aspectos tales como la planificación estratégica, la extensión y profundización del uso de las tecnologías de información y comunicación (en adelante TIC) y tecnologías digitales orientadas a la elaboración de políticas públicas para resultados, la institucionalización de la evaluación de los proyectos ejecutados, la incorporación a la cultura institucional de la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, y profesionalizar la administración pública, entre los temas más urgentes y relevantes. Tareas que, en un contexto de incertidumbre y volatilidad como el actual, plantean enormes desafíos para los cuales los Estados no se encontraban preparados.

El escenario de pandemia pone de manifiesto el surgimiento de nuevos límites y desafíos para el accionar del Estado y las administraciones públicas, sobre todo, en lo que respecta a la aplicación de nuevas tecnologías de gestión como el trabajo remoto, la digitalización, y el uso del *big data*. En esta coyuntura, no se dispone de tiempo para recurrir a la formación tradicional, por lo que sobre la marcha deben generarse competencias para responder a los nuevos requerimientos multifuncionales. Esta situación de emergencia plantea problemas metodológicos y técnicos, cuyas preguntas aún sin respuestas son: ¿cómo hacer que el conocimiento recién adquirido circule con impacto inmediato entre las personas involucradas? y ¿qué capacidades se pueden crear para sortear esta crisis y que sirvan para el futuro?

2.2. La gestión de la emergencia

La pandemia de COVID-19 puso en discusión, una vez más, el rol del Estado. A pesar de la velocidad de contagio, uno de los factores que influyeron en la declaración de pandemia por parte de la OMS, cada Estado lo vivenció de manera singular e impulsó medidas que plantearon retos para su gestión pública de corto y mediano plazo. La situación de emergencia y el temor provocado por el desconocimiento de este nuevo virus altamente contagioso y letal llevó a que cada Estado ensayara respuestas propias para gestionar la crisis, en principio sin articulación interior y exterior, en función de los recursos de los que cada uno disponía.

Para comprender la dinámica que permite la adopción de medidas por parte de cada Estado, se vuelve necesario poner de manifiesto cuáles son las etapas de gestión de crisis de una entidad de esta índole. Asi-

mismo, la explicitación de estas etapas permite dar cuenta de las limitaciones con las que cuentan las entidades estatales frente a un desafío de tal magnitud, como la pandemia de COVID-19.

De acuerdo con el programa The Bloomberg Harvard City Leadership Initiative, desarrollado en colaboración entre las escuelas Harvard Kennedy School y Harvard Business School, y la organización Bloomberg Philanthropies, se pueden identificar tres etapas en el manejo de una crisis. La primera de ellas es identificar en qué momento del ciclo de crisis se encuentra la jurisdicción considerada, para lo cual es necesario trazar una línea de tiempo que muestre el progreso del contagio del virus. De esta manera, en base a las experiencias vividas en Asia y Europa, es posible identificar cuál será el siguiente momento. La segunda etapa mencionada por el programa es generar un proceso de toma de decisiones durante la crisis, de modo tal que permita el acceso rápido a la información disponible y al personal designado. En esta etapa se plantea la necesidad de creación de un equipo de crisis que esté permanentemente actualizado sobre el problema y tenga la capacidad de dar respuestas rápidas, así como la habilidad de comunicarse con la sociedad civil. La creación de esta fuerza responde a la necesidad de ayudar al proceso de toma de decisiones en un contexto de emergencia que no entrañen una deliberación prolongada y que al mismo tiempo ayude en la resolución de problemas. La última etapa se enfoca en identificar y gestionar los riesgos políticos, ya que las consecuencias de cada crisis tienen un impacto sobre las decisiones políticas, económicas y sociales. Esto pone en evidencia la necesidad de que cada una de las decisiones tomadas cuente con el respaldo político que permita su cumplimiento sin conflictos.

Los Estados Unidos desaprovecharon la oportunidad de observar y tomar nota de los aciertos y errores de los Estados europeos y asiáticos, ya que la mayoría de las acciones que llevaron adelante no respondieron a una planificación *ex ante* en virtud de la emergencia. En este sentido, se registraron dos cursos de acción diferentes. El primero de ellos es el que desarrollaron los Estados asiáticos, que si bien no fueron fruto de una planificación, se apoyaron en sus conocimientos adquiridos por la experiencia del brote de SARS del año 2002. El segundo es el que llevaron adelante los Estados europeos, que fueron puliendo su desempeño a medida que avanzaba la evidencia y el conocimiento científico disponible.

En ese sentido, la gestión de la emergencia es competencia exclusiva de cada Estado y las medidas inmediatas tomadas por recomendación de la OMS fueron proactivas, es decir, se orientaron a la contención de la expansión del virus y los contagios, como el distanciamiento social, la obligación de utilizar mascari-

llas en lugares públicos, el aislamiento domiciliario, la realización de testeos masivos con seguimiento de casos, el cierre de fronteras, las restricciones a la circulación interna y el cierre de comercios considerados como no esenciales.

El otro tipo de decisiones adoptadas por los Estados son medidas mediatas, las que se orientan a organizar la sociedad una vez superada la emergencia sanitaria, es decir, cuando la coyuntura permita enfocarse en la rehabilitación económica, social y cultural.

2.3. La movilización de recursos

Uno de los aspectos centrales de las crisis que generó la pandemia de COVID-19 es la necesidad de movilizar grandes cantidades de recursos para hacer frente a las demandas de la coyuntura, sean estas sanitarias, económicas o de cualquier otra índole. Los Estados se ven ante el apuro de aumentar el gasto público, tanto desde la reorientación de los recursos disponibles, como desde la toma de deuda, si eso fuera menester.

La excepcionalidad de la situación, y la disparidad de condiciones de cada uno de los Estados afectados, dificultan las tareas de elaboración de directrices a seguir, más allá de los lineamientos y de las recetas propias de cada postura ideológica. Cada entidad soberana avanzó sobre acciones paliativas para contener la transmisión del virus, lo que planteó la otra cara de la moneda que produjo la pandemia, que es la crisis económica. Así es como aparecieron los grandes paquetes fiscales de emergencia, para inyectar dinero en las golpeadas economías y mitigar los efectos de una de las mayores crisis económicas de los últimos años.

La habitual premisa de no incurrir en gastos por fuera del presupuesto establecido no tiene cabida dentro de lo extraordinario de las circunstancias acaecidas. Mantener el equilibrio fiscal será una misión imposible para muchas economías, dado el excepcional nivel de gasto que se necesita realizar.

Para paliar la crisis sanitaria, los países con menos recursos e infraestructura de salud pública debieron desembolsar una mayor cantidad de dinero para elevar la calidad en la provisión del servicio de salud y otorgar un nivel de cobertura a la que el sistema no estaba acostumbrado. Otro de los factores que abona la situación de gasto extraordinario en servicios sanitarios es el nivel de exposición a la pandemia, ya que los países en los que se ha registrado un mayor número de contagios y muertes tienen una mayor presión para inyectar más cantidad de recursos en su sistema.

En lo que respecta a la crisis económica, resultante de la necesidad de frenar la circulación de las personas y la actividad comercial para disminuir los contagios, los países ven indispensable implementar paquetes de estímulo y rescate a la actividad privada empresarial para sostener el empleo. Es una prioridad de todos los Estados que las empresas no cierren ni despidan personas trabajadoras y para que ello no suceda aquellas entidades que se encuentran inactivas y sin ingresos, en virtud de las restricciones aplicadas, deben recibir alguna clase de ayuda que les permita continuar pagando los salarios. Las soluciones provistas por los Estados son un amplio abanico que van desde la asunción de pago de un porcentaje de los sueldos, pasando por la aplicación de algún tipo de renta básica transitoria para los sectores trabajadores, hasta la disminución o quita de determinados impuestos para aliviar las cargas empresariales.

En el caso de los créditos otorgados para la reactivación económica, una vez sorteada la emergencia sanitaria, es imprescindible que vengán acompañados de bajas tasas de interés y amplios plazos. La razón de esto es evitar que las obligaciones impidan a las empresas mantener el nivel de actividad y se generen quiebras masivas e incumplimientos fiscales y financieros.

La recuperación económica también necesita de políticas que respalden la seguridad social y permitan impulsar la economía. Por este motivo, para los sectores que perdieron su empleo, cada país implementó programas de ayuda social y subsidios, los cuales tienen por propósito garantizar las condiciones básicas de vida de los sectores afectados y mantener un nivel mínimo de actividad comercial.

Otro elemento relevante de la política económica que toman en cuenta las administraciones es la posibilidad de acceder al crédito o la ayuda internacional, puesto que gran cantidad de países no cuentan con los recursos propios para hacer frente al nivel de gastos necesario para sortear las crisis. En este sentido, cuanto menor capacidad de endeudamiento tenga, menor será el aumento del gasto que podrá afrontar.

2.4. Los problemas de articulación interna

La gestión de la pandemia ahonda el cuestionamiento sobre algunos sectores de la burocracia. Reconocer esta realidad vuelve necesaria la capacitación de los servidores y servidoras públicos, dotarlos de habilidades para abordar problemas cada vez más complejos, en coyunturas surcadas por el pluralismo y la interconexión. De esta forma, se podrán

proveer de nuevas herramientas a los gobiernos para que tomen decisiones, medien y funjan como nexo de la interacción entre los diversos actores participantes. La Alta Dirección Pública cobra notoriedad en este escenario, dado su ámbito de intervención en la coexistencia, habitualmente conflictiva, entre la política y la burocracia. Como señala Ramió Matas (2006), pensar que la política y la dirección pública pueden estar totalmente diferenciadas es ingenuo, ya que en la gestión estatal ambas se encuentran interrelacionadas entre sí.

En cada Estado la batería de políticas a aplicar es de tal magnitud que se vuelve necesario desarrollar nuevas formas de gestión, flexibles y multifuncionales, que permitan compensar la escasez de recursos y el personal administrativo competente en las áreas que están al frente para llevarlas a cabo. Independientemente del grado de modernización y profesionalización de la administración pública, todos los Estados, en mayor o menor medida, cuentan con estructuras formales que plantean algún nivel de anacronismo. El desarrollo exponencial de la pandemia, y la necesidad de gestionarla, vuelve imperiosa la necesidad de reconversión de esas estructuras administrativas, muchas de las cuales no están dispuestas a atravesar el proceso sin presentar resistencias activas o pasivas.

Por otra parte, también se registran conductas solidarias de algunos sectores de la administración pública que, debido al dinamismo de la coyuntura, debieron ocuparse de tareas que no tienen que ver con sus roles y competencias. Este tipo de colaboración multisectorial se registra en ámbitos de relaciones públicas y privadas, pero también a nivel intergubernamental. Se destacan los casos de las universidades e institutos de investigación que hicieron a un lado sus tareas habituales para abocarse a producir instrumental médico y materiales de protección en tiempo récord.

En el caso de los países que tomaron alguna clase de medidas de aislamiento obligatorio de su población, la flexibilización de estas medidas plantea un contexto de múltiples asistencias estatales. La reapertura de oficinas públicas, escuelas y comercios pueden traer aparejadas consecuencias imprevistas, para las cuales no se cuenta aún con una gestión colectiva del conocimiento que pueda generar registros aprovechables y transferibles a la dotación pública a incorporar. En relación con esto, no hay que dejar de lado una verdad que se hizo presente a lo largo de todo el proceso, que es que la falta de conocimientos sobre el manejo de la situación no sirve de excusa para perdonar los errores en el proceso de toma de decisiones. Si bien no se dispone del tiempo para acceder a formación de la forma en que se solía hacer, esto no debería ser un obstáculo para desarrollar nuevas es-

trategias que permitan generar competencias para responder a los nuevos requerimientos. Los Estados que sean capaces de gestionar la prisa y logren nuevas competencias serán quienes tengan mayores posibilidades de recuperación en un escenario postpandémico.

Sin embargo, no hay que desconocer los problemas metodológicos que entraña la modificación de las tareas habituales en el corto plazo, ya que una de las cuestiones centrales a resolver es cómo hacer que el conocimiento recién adquirido por un sector de la administración pública ajeno a él pueda circular con impacto inmediato entre los nuevos involucrados. Una de las posibles líneas de acción para sortear estos escollos es que los organismos de formación y capacitación de las administraciones (en todos sus niveles) incorporen en sus programaciones de capacitación metodologías de transferencia inmediata de conocimiento y de generación de competencias para escenarios de crisis.

El éxito de una política de identificación y recolección de conocimiento, con su consecuente transferencia, depende, por un lado, de si existe algún tipo de cercanía entre los sectores en los que se produce la transferencia con quienes gestionan la crisis, y, por el otro, de que se elabore un registro en el que se dé cuenta del impacto de esta experiencia como insumo a futuro. En este sentido, González González y Gutiérrez Díaz (2013) presentan experiencias exitosas de modificaciones en las estrategias de comunicación entre los servidores de las administraciones públicas de Cataluña y Castilla y León, desde la perspectiva del aprendizaje colaborativo. Estas prácticas forman parte de las nuevas tendencias innovadoras en la formación del servicio civil y las políticas de gestión del conocimiento, en la que el autoaprendizaje y la colaboración entre profesionales es el objetivo de la estrategia enfocada en el aprovechamiento de las TIC y del entorno de red. Las experiencias de las comunidades de práctica en Cataluña y Castilla y León muestran la nueva perspectiva de construcción de conocimiento colaborativo, en tanto los saberes se producen y difunden a través de la interacción comunitaria, echando mano de los avances tecnológicos y la utilización de aulas virtuales, *blogs*, foros y plataformas institucionales.

Contar con este tipo de instrumentos e institucionalizar su utilización permite aprovechar el conocimiento recolectado y replicarlo en otro tipo de casos. De esta manera, el Estado desarrolla la capacidad de encontrar salidas a la crisis en curso, con tiempos cada vez más acotados, enriqueciéndose sistémicamente y utilizando dispositivos que permiten la interacción remota sin necesidad de contacto estrecho entre las personas participantes.

2.5. La coordinación multinivel

Si bien los Estados nacionales están al frente de la gestión de la pandemia de COVID-19, son los gobiernos subnacionales los que están en la línea de base articulando las demandas sociales con las políticas para darles respuestas. Por este motivo, las acciones a desarrollarse deben ser definidas entre todos los niveles de gobierno, ya que todos ellos tienen competencias y responsabilidades para con la ciudadanía.

Uno de los desafíos que la gestión de la pandemia plantea a los Estados en todos sus niveles es la necesidad de agilizar sus mecanismos de coordinación, en pos de que las decisiones urgentes que este tipo de situaciones demandan puedan ser discutidas y adoptadas dentro de plazos acotados. Así, el escenario planteado busca acelerar el proceso de construcción de gobiernos multinivel que se enfoquen en los objetivos compartidos y asuman la corresponsabilidad de la toma de decisiones consensuada. Siguiendo a Morata y Etherington (2003), un sistema de gobierno multinivel es aquel en el que «la autoridad pública se dispersa entre los diferentes niveles gubernamentales y adopta formas diferentes en función de cada sector de políticas. Las competencias se solapan entre los diferentes niveles de gobierno y los actores políticos interactúan en cada uno de ellos» (en Prats i Catalá, 2005: 156), lo que muestra que no se trata de descentralización de competencias, sino que se establece una forma de colaboración a partir de la cual se comparten las competencias para alcanzar los objetivos conjuntamente. En esta línea, muchos gobiernos comenzaron procesos de intercambios participativos que les permitan salir más rápido y mejor de la crisis sanitaria. La generación o refuerzo de los gobiernos multinivel permite no solo trabajar sobre la emergencia actual, sino que construye capacidades estatales para continuar monitoreando la situación en el mediano y largo plazo, además de crear las estructuras para gestionar de manera más eficiente la crisis económica, una vez superada la emergencia sanitaria.

La articulación multinivel no solo incrementa las posibilidades de acción del Estado en el presente, sino que allana el camino para una actuación más ágil y eficiente en el caso de que se cumplan las previsiones de la llegada de futuras pandemias.

2.6. Los desafíos de la comunicación

Como sostienen Crespo Martínez y Garrido (2020), la situación configurada a nivel mundial a partir de la aparición del virus se puede caracterizar como una crisis, ya que es un suceso que puede «llegar a cambiar la percepción sobre los gobiernos y los pre-

sidentes y ser muy transformadores [...] En ella se aprecia tanto el factor sorpresa como la desestabilización, el estrés y la reducción de los tiempos que condiciona la toma de decisiones, la emoción de los públicos afectados, la presión mediática, el desafío para la imagen de las autoridades y el peligro para la posición de poder de los gobernantes» (p. 13). Como explican los autores, cada crisis tiene un ciclo que puede describirse en cuatro etapas: de latencia, de eclosión, de explosión y de síntesis y cierre. La COVID-19, en tanto «crisis intratable», por su característica de previsibilidad, pero alta dificultad de gestión, se encuentra actualmente en la fase de explosión en América y Europa dado que, si bien en este último continente habían mermado los casos durante el verano, el inicio el otoño presentó rebrotes que han preocupado a las autoridades sanitarias. En esta fase es donde las crisis intratables presentan las mayores dificultades comunicacionales, puesto que la paciencia y la calma son puestas a prueba por la emergencia del sistema sanitario.

Riorda (2020) establece una diferencia entre comunicación de crisis y comunicación de riesgo. Identifica a las crisis como fenómenos de corto plazo y se espera que a través de la comunicación de crisis las autoridades expliquen a la población cuál es la situación por la que se atraviesa y cuáles son los pasos a seguir para salir de ella, ya que el objetivo principal es superarlas lo antes posible. En cambio, la comunicación de riesgo no busca salir de la situación y superarla cuanto antes, sino que se orienta a «prevenir, concientizar, modificar hábitos o comportamientos» (Riorda, 2020: 21). Desde la premisa de que el riesgo debe ser asumido, este tipo de comunicación debe enfocarse en las estrategias políticas que tiendan a reducir la vulnerabilidad y asuman un discurso de representación y aceptación de la mayoría.

La pandemia de COVID-19 provocó un cambio profundo en la comunicación política. Los encuentros presenciales y los actos masivos fueron dejados de lado, mientras que las videoconferencias, videollamadas y diferentes tipos de transmisiones en vivo empezaron a ocupar un lugar central, tanto en lo relativo a la comunicación política, como en la interacción de las personas privadas en su día a día.

En una situación de emergencia sanitaria, uno de los elementos que toda administración debiera manejar sin fisuras es la comunicación de riesgos, ya que a través de ella el gobierno pone en conocimiento de la ciudadanía el estado de situación y debe llevar tranquilidad y confianza en su accionar. Este tipo de comunicación debe ser abierta, receptiva y creíble, ya que uno de sus recursos es generar confianza pública en los diferentes tipos de medidas adoptadas, sobre todo en las restrictivas.

Se han registrado dos tipos de estrategias en torno a la comunicación de riesgos. Por un lado, la comunicación que sigue las pautas de apertura, receptividad y credibilidad, y cuyo gobierno goza de la confianza y compromiso de su ciudadanía. Por otro lado, la experiencia muestra que los Estados que no presentaron ninguno de los tres atributos mencionados en sus estrategias comunicativas enviaron a la ciudadanía mensajes confusos y contradictorios, los cuales produjeron diversas reacciones, tales como subestimación o desestimación de amenazas reales. Esta situación, a su vez, produjo un peligroso vacío comunicacional entre el gobierno y la ciudadanía.

Entre la ciudadanía y las administraciones públicas también operó un cambio en la forma de relación. La mayoría de las actividades presenciales fueron reemplazadas por mecanismos virtuales, con diversos grados de éxito, dado el nivel de desarrollo de esas herramientas en cada Estado. Esta situación trajo aparejada la necesidad de avanzar con la digitalización de los servicios y la simplificación de los trámites en los casos en que no estaban operativos o tenían deficiencias. De todas formas, un avance técnico de esta índole requiere una fuerte inversión y la existencia o construcción de infraestructura que, en el caso de no contar con ella, puede ralentizar el proceso.

Otras de las experiencias en torno a la búsqueda de nuevas herramientas enmarcadas en las TIC que surgió al calor de la pandemia es el teletrabajo o trabajo remoto. Esta modalidad utilizada desde hace varios años, principalmente por empresas privadas del sector tecnológico, se volvió la opción más plausible para que la administración pública no se frenase. De esta forma, la administración pública continúa prestando sus servicios a la ciudadanía y así como el desarrollo de las TIC permite profundizar las experiencias de *e-administration* y de *e-government*, también puede ayudar a eficientizar el trabajo que la administración pública empezó a desarrollar de manera remota. La profundización del uso de las TIC facilita el desarrollo de las tareas y la comunicación entre los servidores públicos de un organismo, por ejemplo, a través de la conexión a una intranet.

Como analizan Gorriti Bontigui y Jiménez Asensio (2020), como toda herramienta nueva y poco explorada, el teletrabajo planteó interrogantes y desafíos en cuanto a su aplicación y alcances. Uno de ellos es el referido al marco regulatorio, ya que muchos países se vieron en la necesidad de dotar de legalidad la utilización de esta herramienta que se tornó indispensable. El otro es el concerniente a la carga horaria que el trabajo remoto entraña, ya que el hecho de vivir y trabajar en el mismo espacio tiende a difuminar los límites entre las horas laborales y las horas reservadas a la vida privada.

En la entrada «Teletrabajo: ¿aporía o ejemplo?» del blog La mirada institucional (<https://rafaeljimenezasensio.com/>), los catedráticos Gorriti Bontigui y Jiménez Asensio sostienen que «el teletrabajo en las Administraciones Públicas [...] es sobre todo y ante todo un problema de dirección, organización y gestión (diseño correcto de puestos de trabajo, asignación de tareas, seguimiento y evaluación del desempeño)». En este sentido, sin una planificación y dirección, sin liderazgo, la utilización del teletrabajo por parte de las administraciones públicas no preparadas para ello puede ser contraproducente, ya que la mayor carga horaria termina redundando en menor productividad. Al corrimiento de los límites y aumento de las horas laborales se suma la situación de confinamiento, y este cóctel da pie al síndrome de *burnout* o desgaste profesional según la OMS, que es un trastorno emocional y físico producto del estrés laboral, cuyas consecuencias físicas y psicológicas más comunes son la depresión y la ansiedad.

2.7. El uso de evidencia y la gestión de la incertidumbre

Este aspecto pone de relieve la siempre tensa relación existente entre la evidencia científica y la decisión política. La alta tasa de contagio, la velocidad de propagación, la sociedad globalizada, el desconocimiento acerca de las características y comportamiento del nuevo virus, la falta de articulación de estrategias preventivas y la incertidumbre sobre qué esperar fueron los factores con los que se encontraron los Estados de cara a la crisis de la COVID-19.

En este contexto, las primeras respuestas que ensayaron los Estados se dividieron en dos tipos: la subestimación de los alcances y problemas asociados a la enfermedad, y la búsqueda de conocimiento científico disponible para tomar medidas con base en evidencias. A pesar de que las mencionadas tensiones existentes entre la evidencia científica, que no siempre es concluyente pero sí perfectible, y las decisiones políticas, que por naturaleza son diversas y no siempre responden a los mismos intereses, la velocidad de acaecimiento de los hechos puso de manifiesto la necesidad de conciliar ambas esferas. La literatura de las políticas públicas es extensa en lo referente a las políticas basadas en evidencia y no escatima en pruebas empíricas que demuestran su eficacia. Pero dado que las realidades son cambiantes y las urgencias son inclementes con los tiempos de reacción, a veces la coyuntura lleva a que se deban tomar decisiones sobre la marcha sin demasiada información disponible.

Desde la aparición del primer caso de COVID-19 en noviembre del 2019 hasta la declaración del estado

de pandemia en marzo del 2020, y a pesar de estar en conocimiento del surgimiento de un nuevo tipo de influenza, ningún gobierno consideró oportuno tomar acciones preventivas de cara a los posibles contagios en su territorio. En el año 2005, la OMS actualizó su documento «Plan mundial de la OMS de preparación para una pandemia de influenza. Función y recomendaciones de la OMS para las medidas nacionales antes y durante las pandemias» que buscaba promover en los gobiernos el desarrollo de acciones preventivas.

Aun con un instrumento elaborado por personas expertas internacionales, la mayoría de los gobiernos que luego se vieron arrinconados por la coyuntura no tomaron medidas hasta que la situación les explotó en las manos. Recién cuando los primeros contagios se registraron en sus territorios, los gobiernos comenzaron a desplegar una serie de medidas para contrarrestar la expansión de la pandemia, desde el cierre de fronteras, pasando por las restricciones circulatorias, hasta ensayar esquemas de aislamiento totales o parciales.

Esta situación pone de manifiesto la importancia de la evidencia científica en el proceso de hechura de las políticas públicas y que el reconocimiento de esto depende del liderazgo político, incluso a pesar de que el Estado en cuestión tenga institucionalizada la práctica de elaboración de políticas basadas en evidencias.

2.8. La construcción de protocolos

En el año 2005, la OMS elaboró un documento con el objetivo ayudar a los Estados a prepararse ante la posibilidad de surgimiento de una nueva pandemia de influenza, en base a la experiencia de tratamiento del virus H5N1. Este documento es una revisión del redactado en el año 1999 y divide en 6 fases las etapas de la pandemia. Las fases 1 y 2 constituyen el período interpandémico, en el cual se reconoce la potencialidad que tiene el virus de pasar de un animal infectado a una persona y enfermarla. Las fases 3 a 5 conforman el período de alerta pandémica, que va desde la constatación de la existencia de casos aislados hasta la identificación de brotes a nivel de la comunidad. La fase 6 es el propio período pandémico, en el que se registra una alta transmisión a toda la población mundial.

Ante una amenaza pandémica, el documento de la OMS recomienda a las autoridades sanitarias adoptar una serie de medidas durante cada fase, las cuales fueron pensadas para mejorar la coordinación internacional y la transparencia de las acciones a adoptar por los Estados nacionales, junto con la provisión de una

serie de pautas para la elaboración de protocolos de acción de acuerdo con estas fases.

Este documento no fue pensado para contener la propagación del virus en cuestión, sino que se enfoca en poner en marcha una batería de medidas antipandémicas planeadas con antelación y en ganar tiempo para la generación de vacunas. Divide en cinco categorías los objetivos y las medidas específicas a adoptar que recomienda a las autoridades sanitarias nacionales:

1. Planificación y coordinación.
2. Seguimiento y evaluación de la situación.
3. Prevención y contención.
4. Respuesta del sistema de salud.
5. Comunicaciones.

El objetivo de las recomendaciones es procurar establecer un carácter integral de la planificación ante una pandemia, aunque el grado de ejecución de las medidas depende de los recursos disponibles de cada Estado. En el caso concreto de la pandemia de COVID-19, la OMS elaboró una serie de recomendaciones u orientaciones técnicas que puso a disposición de la comunidad internacional en su página web. No existe un protocolo unificado de actuación aplicable a todos los países, ya que cada Estado se reserva la potestad de tomar las medidas que crea conveniente en cada situación. En este sentido, las directrices emanadas de la OMS incluyen recomendaciones sobre el uso de mascarillas y rastreo de los casos sospechosos de positividad por haber estado en contacto estrecho con personas enfermas, la utilización de agentes sanitizantes como el alcohol diluido en agua y el distanciamiento público.

Las medidas dispuestas por la OMS también abordan las precauciones que los Estados deben tener con respecto a los servicios de salud reproductiva, la atención a personas adultas mayores, el tratamiento de enfermedades mentales, de otras enfermedades infecciosas y los tratamientos de problemas urgentes de salud, entre otros, así como los protocolos de acción para evitar contagios del personal de salud afectado a la atención primaria y hospitalaria, la gestión de los cadáveres de personas fallecidas a causa del virus, pautas de acción relacionadas con la prevención de los contagios por turismo y una larga lista de recomendaciones según el rubro.

A pesar de las directrices emanadas de la OMS, los países tienen la potestad de determinar a qué servicios considerados esenciales darán prioridad y elaborar sus propios protocolos en función de las recomendaciones del organismo internacional, para garantizar que los recursos de los que dispone proporcionen el máximo beneficio a la población.

2.9. La gobernanza y liderazgo del proceso

La pandemia de COVID-19 también puso de manifiesto las diferencias existentes entre los Estados en materia de gobernanza y liderazgo. A estas alturas, es indiscutible el rol fundamental que ha desempeñado el Estado en la gestión de la crisis. Sin embargo, dada la complejidad de la situación por la que atraviesa el mundo, las soluciones a los problemas que esto genera no pueden venir de la sola acción de los gobiernos, sino que ahora es cuando se hace más urgente que las políticas sean el fruto de la acción coordinada de los distintos actores sociales, económicos y políticos.

La gobernanza se relaciona estrechamente con la noción de políticas territoriales, en el sentido de que son políticas horizontales que tienen en cuenta la dimensión subnacional en cuanto a que contemplan las necesidades de los diferentes sectores y distritos, que a su vez son diferentes entre sí. De esta forma, tienen en cuenta la singularidad de cada comunidad local y sus necesidades específicas. Una encuesta realizada por la red Metrópolis a funcionarios y funcionarias de gobiernos municipales y regionales de 35 países de todos los continentes, mostró cuales son los desafíos que presenta actualmente la gobernanza de la emergencia a nivel subnacional. Los resultados arrojan que, si bien los desafíos a la gobernanza se pueden dividir, por un lado, en cuestiones relacionadas con la democracia, la legitimidad y la inclusión, y por el otro, en cuestiones relacionadas con la administración, la gestión técnica y la innovación, las entidades subnacionales consultadas muestran que sus preocupaciones están puestas en el terreno de la administración, la gestión técnica y la innovación, antes que en la democracia, legitimidad e inclusión. Otra de las dificultades que se presentan a los niveles subnacionales es la referida a la financiación pública, dada por la falta de acceso a los recursos financieros necesarios para realizar planificaciones estratégicas y la incertidumbre sobre la financiación a futuro.

También se identificó como un obstáculo las dificultades para coordinar respuestas a las emergencias entre los diferentes niveles de gobierno y la interdependencia y la complejidad que se presenta en los sectores políticos. Sin embargo, la percepción generalizada es positiva en torno a la cooperación y colaboración existente entre gobiernos subnacionales con la sociedad civil y con organizaciones del sector privado para reforzar la respuesta a la emergencia. Entre estos, se destaca la conectividad digital, que permite tanto una relación directa entre los gobiernos y la ciudadanía para realizar trámites de manera remota, como satisfacer la necesidad de controlar y hacer el seguimiento de los casos registrados.

Por el lado de las innovaciones registradas en la gobernanza de la emergencia, se recogen las relacionadas con el liderazgo y la autoridad durante la respuesta a las situaciones críticas. Esto se debe a que la ciudadanía, los entes privados y los demás gobiernos subnacionales han encontrado formas de trabajo conjunto que los lleva a confiar en el accionar del gobierno en tiempos de crisis. En relación con este último punto, la encuesta destacó la colaboración existente entre los diferentes actores y la gestión que se realiza de la información disponible y de los datos, lo que tiene directa relación con la capacidad administrativa. Sin embargo, los gobiernos subnacionales identificaron una serie de falencias, las cuales se relacionan con la existencia de marcos legales a veces insuficientes y otras veces restrictivos, que presentan ciertas limitaciones para la gestión de una situación dinámica, vertiginosa y desconocida.

Los resultados de la encuesta muestran que la gobernanza pública cobra relevancia como estrategia y práctica de gestión, en donde una ciudadanía y un sector privado informados y conectados pueden hacer valer sus derechos y aumentar su compromiso cívico con los asuntos públicos.

2.10. El cumplimiento normativo (*compliance*) público durante la emergencia

Más allá de la crisis sanitaria, económica y social que plantea la pandemia de COVID-19, algunos de los problemas que se hacen presentes con fuerza son los riesgos asociados a las tomas de decisiones en contextos de urgencia. Cuando las demandas sociales son elevadas y la necesidad de respuestas se hace acuciante, aparece la alarma de la discrecionalidad y la corrupción. El abanico de decisiones gubernamentales es tan amplio que abarca las más diversas materias, que versan desde el desplazamiento de personas y mercaderías al interior y exterior de los Estados, la apertura o cierre de las fronteras, las habilitaciones comerciales o el funcionamiento de la administración pública para realizar trámites.

En este escenario, por demás complejo, resulta fundamental revisar y reforzar el sistema de cumplimiento normativo (*compliance*) público, ya que las nuevas normativas y la adecuación de las condiciones para su aplicación pueden desafiar la integridad de la administración pública para llevarlas a cabo. Siguiendo las recomendaciones realizadas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante OCDE) (2020) en cuanto a la integridad institucional, la práctica del *compliance* debe reforzarse en

áreas específicas de la administración pública sujetas a cambios repentinos, como consecuencia de la gestión de la pandemia. Tal es el caso de áreas como las de recursos humanos, contratación pública y subvenciones o programas de transferencias de recursos, para lo cual es indispensable contar con mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas.

En el caso de la gestión de recursos humanos, con el advenimiento del teletrabajo muchas administraciones públicas se vieron en la necesidad de adquirir equipos electrónicos que permitiesen llevarlo a cabo, además de establecer sistemas de control de las actividades del personal empleado, con el fin de identificar si está cumpliendo sus tareas. Esto último no siempre es posible de realizar, dada la heterogeneidad de los diferentes organismos públicos en cuanto a los recursos con los que cuenta y a su cultura organizacional. Otra de las actividades que necesita ser monitoreada es la contratación pública de bienes y servicios, dado que las excepcionalidades que plantea la gestión de la pandemia son un terreno fértil para prácticas poco transparentes. En cuanto a las subvenciones o programas de transferencias de recursos a sectores más vulnerables, uno de los ítems presupuestarios con el mayor gasto acumulado a lo largo del ejercicio fiscal en varios países, se vuelve prioridad evitar las malas prácticas que redunden en una disminución en el acceso a derechos.

La práctica del cumplimiento normativo (*compliance*) público busca poner de manifiesto los valores de la integridad y la responsabilidad del servidor público, al tiempo que recorta las posibilidades de caer en prácticas viciadas por el debilitamiento de los sistemas de control.

3. Desafíos y recomendaciones para crisis futuras

La pandemia de COVID-19 planteó una serie de desafíos que, por su naturaleza y novedad, no se puede aún identificar y cuantificar cuáles serán sus impactos. De esta manera, se pone de manifiesto la necesidad de avanzar en un análisis prospectivo, es decir, realizar un ejercicio de anticipación a través del planteo de escenarios posibles en base a la experiencia recabada. Esta aproximación a los futuros posibles ayuda a los Estados a reducir las incertidumbres y les permite proyectar cuál será su situación y la de sus seme-

jantes en la «nueva normalidad», una vez atravesadas las etapas críticas de la pandemia. De esta manera, la prospectiva es una herramienta de gran utilidad para el momento incierto que atraviesa el mundo, dominado por el dinamismo que plantea la coyuntura y la incertidumbre. El aporte sustantivo del análisis prospectivo a esta situación es la posibilidad de diseñar estrategias y planes de acción para la aplicación de las políticas públicas.

La primera conclusión que se puede sacar en clave prospectiva es que no se pueden evitar los rebotes de COVID-19, sino que solo se pueden tomar determinaciones sobre la manera de afrontarlo.

Con este panorama de fondo, la acción más sensata a llevar a cabo por cada Estado es prepararse y mejorar en múltiples niveles y dimensiones, sobre todo tomando nota de las experiencias vividas durante los meses que lleva la existencia de la pandemia.

El último informe elaborado por el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI), publicado en octubre, proyecta una caída del PBI mundial de 4,4% para el año 2020, mientras que estima que la recuperación para el 2021 será de 5,2%. Por su parte, la OCDE estimó que la caída del PBI mundial del año 2020 será de aproximadamente 4,5%. Sin embargo, la previsión para el 2021 es que habrá una expansión del 5% a nivel mundial, teniendo en cuenta las disparidades entre los diferentes países, ya que en China se espera una subida del 8% y en India del 10,7%, mientras que en Sudáfrica y Japón se esperan subidas del 1,4 y del 1,5% respectivamente. Por otro lado, las estimaciones del Banco Mundial son las más desactualizadas, ya que el último informe publicado data del mes de junio de 2020 y sus proyecciones para este año prevén una caída del 5,2% del PBI mundial, mientras que para el año 2021 estima una recuperación del 4,2%. A pesar de que las últimas estimaciones realizadas arrojan mejores datos que las previsiones realizadas a mitad del 2020, se prevé que el 2021 traerá consigo grandes pérdidas para regiones y países con economías débiles.

Los escenarios posibles que se abren no son alentadores, ya que las actuales crisis sanitaria, social y económica no serán superadas en el corto plazo. Con respecto a la materia sanitaria, laboratorios de diversos países están trabajando sobre la creación de una vacuna con capacidad de inmunización. Al momento hay 10 vacunas que están comenzando con la fase 3 de la investigación, es decir, que están siendo testeadas en un gran número de personas para comprobar su efectividad, capacidad de inmunización, si producen efectos secundarios y si son capaces de proteger a las personas mayores de 65 años, ya que constituyen el mayor grupo de riesgo

de la enfermedad. Las técnicas sobre las que se han desarrollado son variadas, como también lo son las condiciones de su producción, almacenaje y la posibilidad de distribución a lo largo del globo. Todavía ningún laboratorio está en condiciones de comercializar su producto, dado que primero es necesario que concluyan la fase 3 con los ensayos clínicos, para lo que necesitan probarlas en un número mayor de personas, y que los resultados sean publicados en revistas de divulgación científica para que personas investigadoras independientes puedan replicar los tests y comprobar los resultados. Sin embargo, varios laboratorios anunciaron que están próximos a solicitar los permisos de comercialización y que las vacunas estarían disponibles entre fines de diciembre de 2020 y los primeros meses de 2021.

A pesar de las noticias alentadoras, las poblaciones continúan expuestas a la circulación del virus, como ocurrió en Europa con la segunda «ola» de contagios, y se avizora el escenario de una tercera, de acuerdo con las previsiones de la OMS. Ante la alta circulación de un virus que se conoce poco y que no se puede controlar, el escenario social que se presenta profundiza la crisis actual, en vistas de que la única forma efectiva de protección es el aislamiento social, con las consecuencias que esto trae para la salud física, mental y económica.

En este sentido, en el futuro económico inmediato se vislumbra la recuperación de algunos de los puestos laborales perdidos al calor de las crisis pandémicas, mientras que, en otros casos, su recuperación no parece ser una posibilidad. Este último escenario plantea una caída del consumo interno y bajas posibilidades de reactivación a corto plazo. La consecuencia inmediata de esta situación es el aumento del gasto público de los Estados y los desajustes fiscales que se dan por una relación de alta erogación y baja recaudación.

Un panorama de profundización de las problemáticas sanitarias y económicas traerá consigo la también profundización de las problemáticas sociales, dadas por el aumento de la desigualdad, la pobreza, la violencia y la inseguridad. Cuando un gobierno no logra enderezar el timón, lo habitual es que el descontento social se exprese, independientemente de si la coyuntura le permite o no alcanzar logros significativos, o si se debe a la impericia.

Ante las situaciones descritas, cabe preguntarse de qué forma se puede parar la rueda e invertir su sentido. A pesar de vislumbrar que durante el año 2021 la situación general continuará siendo compleja, es posible enlistar una serie de recomendaciones a los Estados para superar los problemas teóricos y prácticos identificados. En primer lugar, en lo referente a la capaci-

dad estatal, dado que un Estado capaz es aquel que puede garantizar la provisión de bienes y servicios públicos, en el contexto de aislamiento social forzoso el Estado debe invertir en la extensión y profundización de la utilización de las TIC. Esta recomendación se basa en que cada vez más servicios públicos y privados son provistos a través de plataformas informáticas, como la educación, consultas médicas no urgentes, las compras de víveres y de otros productos no esenciales, y el funcionamiento de la administración pública a través del teletrabajo. La digitalización es un fenómeno que se ha vuelto ineludible en la actual coyuntura y los Estados que logren avanzar y profundizar en políticas de este tipo estarán en mejores condiciones de proveer mejor calidad de vida a sus habitantes.

La planificación para extender y profundizar el uso de las TIC impacta en el segundo aspecto considerado, la gestión de la emergencia. Un Estado con este tipo de tecnología, que le permita un acceso rápido a la información disponible, estará en condiciones de tomar mejores decisiones durante la crisis y de dar respuestas rápidas. En caso de que fuere necesario continuar, retomar o profundizar las medidas de aislamiento social para contener o evitar los contagios, la digitalización y el fácil acceso a la información permitirá a la ciudadanía continuar con su vida de una forma más ordenada, con menor impacto económico, social y psicológico, dada la experiencia previa y la capacidad instalada.

En cuanto al tercer aspecto, la movilización de recursos, aumentar el gasto público y tomar deuda seguirán siendo las únicas opciones posibles para un buen número de Estados. En este caso, y ante la diversidad de realidades y prioridades, la recomendación es planificar la reorientación de los recursos disponibles, para lo cual es aconsejable aprovechar la coyuntura para elaborar un marco normativo sólido que permita la instauración de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En base a la generación y adopción comprometida de estos mecanismos, producto de la necesidad, se espera que la reorientación de los recursos disponibles esté exenta de corrupción.

En relación con el cuarto aspecto, los problemas de articulación interna, se recomienda incorporar la perspectiva del aprendizaje colaborativo y establecer comunidades de prácticas. De esta forma, la colaboración entre profesionales generará conciencia de grupo y sentido de pertenencia, a través de lo cual las personas participantes se comprometen con la tarea de intercambio de saberes y experiencias echando mano de las TIC.

En lo que respecta a la coordinación multinivel, ya sea en países federales como unitarios, e indepen-

dientemente del nivel de autonomía de los gobiernos subnacionales, la recomendación es generar diversos mecanismos de coordinación con diferentes orientaciones. En primer lugar, se necesita de una articulación horizontal que comprenda los organismos de nivel ministerial del gobierno central y que se encargue de planificar la estrategia de acción a nivel nacional, capaz de articular con los niveles subnacionales. En segundo lugar, se recomienda que exista una articulación horizontal entre los organismos de nivel ministerial de las unidades subnacionales capaces de articular las propias estrategias de acción con el resto de los gobiernos subnacionales. Por último, se hace necesaria una articulación vertical entre los distintos niveles de gobierno para coordinar las acciones en conjunto en función de las estrategias y negociaciones trazadas. De esta forma, se allana el camino para una actuación más ágil y eficiente.

El sexto aspecto, los desafíos de la comunicación, tiene dos aristas a explotar. Por un lado, la necesidad de trazar una estrategia de digitalización y profundizar el desarrollo y utilización de las TIC, tanto para agilizar las comunicaciones, como para eficientizar el desenvolvimiento de las funciones de la administración pública a través del teletrabajo, guarda una estrecha relación con el primer aspecto mencionado. En este sentido, la recomendación se encauza en esa línea. Por otro lado, se recomienda a la dirigencia del Estado elaborar una planificación de comunicación de crisis y de riesgos para evitar mensajes confusos y que la ciudadanía reciba información clara y oportuna, cada una con las particularidades del caso, en razón de las lecciones aprendidas en los meses pasados.

Sobre el uso de evidencia y la gestión de la incertidumbre, los Estados en su mayoría han sido cautelosos con las recomendaciones e información provista siguiendo los lineamientos de las autoridades sanitarias. Sin embargo, en algunos casos la combinación de la presión para gestionar la incertidumbre y los liderazgos personalistas ha generado situaciones desafortunadas en cuanto a recomendaciones provistas. En este sentido, se recomienda generar o profundizar el diálogo con las autoridades sanitarias y los establecimientos científico tecnológicos, a fin de trazar estrategias conjuntas de acción en beneficio de la población.

Con respecto a la construcción de protocolos, si bien existe el instrumento internacional elaborado por la OMS, la pandemia de COVID-19 planteó un desafío a los Estados, tanto a aquellos que poseían un plan de contingencia, como a aquellos que no. En este sentido, la recomendación es elaborar o mejorar los protocolos antipandémicos y establecer medidas específicas a adoptar de carácter integral.

Sobre la gobernanza y el liderazgo del proceso, la recomendación se relaciona con aspectos ya mencionados, puesto que en este caso es necesario desarrollar capacidades estatales en torno a la gobernanza multi-nivel que permitirá avanzar hacia políticas y paquetes económicos más efectivos y que fortalezcan el sector de la salud y la respuesta a la pandemia.

Por último, en cuanto al *compliance* público, se recomienda adoptar los lineamientos establecidos por la OCDE en cuanto a la integridad institucional en áreas como las de recursos humanos, contratación pública y subvenciones o programas de transferencias de recursos, para lo cual es indispensable contar con mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas.

El escenario que se abre para un Estado con capacidades desarrolladas es la posibilidad de adopción de políticas efectivas que den lugar y promuevan el proceso de recuperación.

4. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2020). Informe anual 2020, Washington, DC: Banco Mundial
- Bennett, D., Chiang, C-F. and Malani, A. (2011). Learning During a Crisis: the SARS Epidemic in Taiwan, NBER Working Paper, 16955. Cambridge: National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w16955/w16955.pdf
- Biernath, A. (21 de noviembre del 2020). Vacunas contra el coronavirus: las fortalezas y debilidades de las nueve candidatas más adelantadas. BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55027519>
- Brower Beltramin, J. A. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon Revista Internacional de Filosofía*, 67, 149-162. Recuperado de <https://revistas.um.es/daimon/article/view/202011/191031>
- Crespo Martínez, I. y Garrido, A. (2020). La pandemia del coronavirus: estrategias de comunicación de crisis. *Más poder local*, 41, 12-19.
- Díaz, R. (5 de octubre del 2020). Mikel Gorriti: «La Administración debe ser ágil y flexible, no un corsé para la gestión». *La Nueva España*. Recuperado de <https://www.lne.es/asturias/2020/10/05/mikel-gorriti-administracion-debe-agil-18345503.html>
- Elgin, C., Basbug, G. and Yalaman, A. (2020). Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 economic stimulus index. *Covid Economics*, 3, 40-53.
- Fontana, S. y Maurizi, V. (2014). *Comunicando el riesgo. Estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*. Buenos Aires: Biblos.
- González González, J. C. y Gutiérrez Díaz, M. (2013). *Formación Innovadora. Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*. La Coruña: INAP-Netbiblo.
- González Uresti, L. A. (2015). La Prospectiva: alcances y límites en Ciencias Sociales. *Relaciones Internacionales*, 48, 87-108.
- Gorriti Bontigui, M. (2019). Introducción al monográfico sobre innovación pública. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 3, 8-13.
- Gorriti Bontigui, M. y Jiménez Asensio, R. (10 de mayo del 2020). Teletrabajo: ¿aporía o ejemplo? [Entrada en un blog]. *La mirada institucional* [Blog]. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/10/teletrabajo-aporia-o-ejemplo/>
- International Monetary Fund (2020). *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*. Washington, DC: IMF.
- Jiménez Asensio, R. (22 de abril del 2020). La administración híbrida (presencialidad, trabajo a distancia y rotación) [Entrada en un blog]. *La mirada institucional* [Blog]. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/04/22/la-administracion-hibrida-presencialidad-trabajo-a-distancia-y-rotacion/>
- Kayyem, J., Leonard, H. B., Howitt, A. M., Giles, D., and De Jong, J. (2020). *Coronavirus Local Response Initiative*. The Bloomberg Harvard City Leadership Initiative, Cambridge, MA. <https://static1.squarespace.com/static/5984acf0893fc0dc4b2fe0cf/t/5e743c45d6117445c9047569/1584675910967/Crisis+Management+Insights+Covid+19.pdf>
- La OMS alerta: la tercera ola de coronavirus llegará a Europa a principios de 2021 (22 de noviembre del 2020). *Economía Digital*. Recuperado de https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/oms-alerta-tercera-ola-coronavirus-llegara-europa-principios-2021_20108002_102.html
- Medina Vásquez, J. y Ortegón, E. (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Serie Manuales, 51. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/3/27693/manual51.pdf>
- Metrópolis (2020). *La respuesta a la COVID-19: desafíos e innovaciones en la gobernanza por parte de ciudades y regiones*. *La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones*. Recuperado de https://www.metro-polis.org/sites/default/files/resources/EGI_ANALYTICS-NOTE-%2302_ES.pdf
- OCDE (2020a). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. París: OCDE Publishing.
- OCDE (2020b). *Perspectivas Económicas Provisionales de la OCDE*, septiembre de 2020. Recuperado de <http://www.oecd.org/newsroom/en-un-entorno-de-recuperacion-economica-incierto-es-esencial-generar-confianza.htm>

- OMS (2005). Plan mundial de la OMS de preparación para una pandemia de influenza. Función y recomendaciones de la OMS para las medidas nacionales antes y durante las pandemias. Recuperado de <https://www.paho.org/spanish/ad/dpc/cd/vir-flu-plan-mundial-oms.pdf>
- OMS (2020). Orientaciones técnicas sobre el nuevo coronavirus (2019-nCoV). Recuperado de <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance>
- Oszlak, O., (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras, en Kliksberg, Bernardo (Comp.), El Rediseño del Perfil del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2020a). El Estado después de la pandemia COVID-19. Cuadernos del INAP, 1, 11. Buenos Aires: INAP. Recuperado de https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4992/1/Estado_Después_Pandemia_Oszlak.pdf
- Oszlak, O. (2020b). El Estado en la era exponencial. Buenos Aires: INAP. Recuperado de <http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4549/1/EI%20Estado%20en%20la%20era%20de%20la%20exponencial%20-%20Oscar%20Oszlak.pdf>
- Pierre, J. and Peters, G., (2000). Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan.
- Prats i Catalá, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales, en Cerrillo i Martínez, Agustí (Coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: INAP.
- Ramió Matas, C. (2006). Política y gestión: La regulación del rol del directivo público, presentado en II Congrés Catalá de Gestió Pública, Barcelona.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina, presentado en VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Riorda, M. (2020). Antes de comunicar el riesgo o la crisis: hay que diferenciarlos. Más poder local, 41, 20-23.
- Riorda, M., Fernández Pedemonte, D. y Elizalde, L. (2011). La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía.
- Ruelas-Barajas E., Concheiro, A. A. (2010) Los futuros de la salud en México 2050. México: Consejo Superior de Saludubridad General.
- Segunda ola de coronavirus: la vida en Europa vuelve a cambiar con nuevas restricciones contra el coronavirus (17 de octubre del 2020). BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54570973>